

Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende: Strukturen - Prozesse - Wirkungen

Dietz, Martin; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
W. Bertelsmann Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dietz, M., Kupka, P., & Ramos Lobato, P. (2013). *Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende: Strukturen - Prozesse - Wirkungen*. (IAB-Bibliothek, 347). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. <https://doi.org/10.3278/300829w>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

347



Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato

Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende

Strukturen – Prozesse – Wirkungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses E-Book ist auf dem Grünen Weg Open Access erschienen. Es ist lizenziert unter der CC-BY-SA-Lizenz.



Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0
■ **Redaktion:** Martina Dorsch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: martina.dorsch@iab.de ■ **Titelfoto:** © Thinkstock.de ■ **Gesamtherstellung:** W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld (www.wbv.de) ■ **Rechte:** Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

© 2013 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-3-7639-4081-3 (Print)
ISBN 978-3-7639-4082-0 (E-Book)

Best.-Nr. 300829

www.iabshop.de

www.iab.de

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	11
Abkürzungsverzeichnis.....	14
Danksagung	17
1 Einleitung.....	19
2 Struktur, Dynamik und materielle Lage der Leistungsberechtigten.....	25
2.1 Die strukturelle Zusammensetzung der Leistungsberechtigten im SGB II.....	25
2.1.1 Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungs- berechtigten	26
2.1.2 Entwicklung des Bestands in den Jahren 2005 bis 2010.....	29
2.2 Dynamik in der Grundsicherung: Entwicklung von Zu- und Abgängen	35
2.2.1 Viele Wege führen in die Grundsicherung: Ein Überblick.....	35
2.2.2 Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung	39
2.2.3 Arbeitsaufnahmen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	42
2.2.4 Hilfebedürftig trotz Arbeit: Die Aufstocker im SGB II	46
2.2.5 Lohn- und Statusmobilität im Bereich der Grundsicherung.....	58
2.3 Die materielle Lage der Leistungsberechtigten	61
2.3.1 Ernährung und Nahrungsmittelversorgung im SGB II.....	63
2.3.2 Lebensumstände von Kindern in SGB-II-Haushalten.....	65
2.3.3 Freizeitaktivitäten junger Erwachsener im SGB II	70
2.4 Zwischenfazit	73
3 Aktivierung und Betreuung	77
3.1 Konzessionsbereitschaft und Aktivierungsansätze.....	79
3.1.1 Individuelle Sicht.....	79
3.1.2 Betriebliche Sicht.....	82

3.2	Sanktionen und ihre Folgen	84
3.2.1	Sanktionen im SGB II: Häufigkeit und gruppenspezifische Aspekte.....	85
3.2.2	Sanktionen aus der Sicht von Fachkräften und betroffenen Jugendlichen.....	91
3.2.3	Schlussfolgerungen zu Sanktionen	95
3.3	Beratung und Vermittlung in der Praxis.....	97
3.3.1	Das Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“	98
3.3.2	Themen und Prozesse.....	99
3.3.3	Einzelfallanalysen.....	103
3.3.4	Dienstleistung aus Sicht der Leistungsempfänger.....	104
3.3.5	Vermittlung und Beratung als Dienstleistung: Eine Zwischenbilanz	106
3.4	Rolle und Selbstverständnis der Vermittler	107
3.4.1	Aktivierung aus Sicht der Vermittler	107
3.4.2	Arbeitsvermittler im Urteil der Betroffenen	111
3.5	Praxis der Eingliederungsvereinbarung.....	113
3.6	Aktivierung und Lebensbewältigung	116
3.6.1	Individuelle Perspektiven.....	116
3.6.2	Aktivierung und Pflege.....	119
3.6.3	Soziale Aktivierung	121
3.7	Zwischenfazit	124
4	Instrumente und ihre Wirkungen.....	129
4.1	Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen	131
4.1.1	Der Vermittlungsgutschein und sein Einsatz im SGB II.....	131
4.1.2	Die Wirkung schulischer und betrieblicher Trainings- maßnahmen.....	134
4.1.3	Die Förderung beruflicher Weiterbildung.....	137
4.2	Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt.....	139
4.2.1	Die Implementation des Eingliederungszuschusses (EGZ) und seiner Varianten	140
4.2.2	Die Gründungsförderung mit dem Einstiegsgeld	142
4.3	Beschäftigung schaffende Maßnahmen.....	146
4.3.1	Die Beschäftigungswirkung der Arbeitsgelegenheiten.....	147
4.3.2	Die Arbeitsgelegenheiten aus Sicht der Geförderten.....	158
4.3.3	Zusatzjobs: Ein Instrument mit unerwünschten Nebenwirkungen?	163
4.4	Maßnahmesequenzen im SGB II.....	165
4.5	Zwischenfazit	169

5	Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt.....	173
5.1	Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II.....	173
5.1.1	Lebens- und Erwerbslagen von jungen Erwachsenen im SGB II.....	174
5.1.2	Maßnahmeinsatz und seine Wirkungen bei Jugendlichen.....	180
5.1.3	Übergänge von jungen Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt.....	187
5.1.4	Bildungschancen und Leistungsbezug	190
5.1.5	Zusammenfassung: Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II.....	191
5.2	Frauen im SGB II.....	192
5.2.1	Vermittlung und Aktivierung von Frauen	192
5.2.2	Arbeitsaufnahme von Müttern.....	194
5.2.3	Alleinerziehende in Fördermaßnahmen	200
5.2.4	Zusammenfassung: Frauen im SGB II.....	205
5.3	Ältere Personen im SGB II.....	206
5.3.1	Der Arbeitsmarkt für Ältere.....	206
5.3.2	Trainingsmaßnahmen für Ältere	208
5.3.3	Erleichterter Leistungsbezug: Die „58er-Regelung“	210
5.3.4	Private Altersvorsorge bei Arbeitslosengeld-II-Empfängern.....	212
5.3.5	Zusammenfassung: Ältere Personen im SGB II.....	217
5.4	Berufliche Rehabilitation	218
5.4.1	Maßnahmen der beruflichen Wiedereingliederung Erwachsener.....	218
5.4.2	Jugendliche Rehabilitanden in Ersteingliederung.....	221
5.4.3	Zusammenfassung: Berufliche Rehabilitation	226
6	Wie verändert das SGB II den Arbeitsmarkt?.....	229
6.1	Arbeitsmarktentwicklung 2009 bis 2012	230
6.2	(Reform-)Effekte auf dem Arbeitsmarkt.....	240
6.2.1	Entwicklung der Stillen Reserve.....	240
6.2.2	(Nicht-)Inanspruchnahme von Leistungen	244
6.2.3	Matching-Effizienz.....	245
6.2.4	Konzessionsbereitschaft.....	249
6.2.5	Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II.....	253
6.3	Atypische Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung	258
6.4	Übergänge in Beschäftigung.....	261
6.5	Zwischenfazit	265
7	Fazit.....	269

Literatur	283
Anhang.....	299
Anhang A: Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2012 (Judith Bendel-Claus)	299
Anhang B: Zentrale Datensätze der SGB-II-Forschung.....	341
Anhang B1: SGB-II-Prozessdatenbasis (Martina Oertel, Ulrich Thomsen)	341
Anhang B2: Das Administrative Panel (AdminP) – Forschungsdaten mit Haushaltskontext zum SGB II (Helmut Rudolph, Tobias Graf, Lena Koller, Torsten Lietzmann)	351
Anhang B3: Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) (Mark Trappmann)	359
Anhang B4: Die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS) (Martina Rebien)	367
Anhang B5: Qualitatives Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt – Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen“ (Andreas Hirsland).....	371
Kurzfassung	379

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach Typ im Juni 2012.....	26
Tabelle 2.2:	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb), Entwicklung nach Personengruppen (Hilfequoten nach Altersgruppen in Klammern für die Jahre 2007 bis 2011).....	27
Tabelle 2.3:	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) und Arbeits- losigkeit (Bundesgebiet).....	28
Tabelle 2.4:	Personen nach ununterbrochener Dauer des Leistungsbezugs..	31
Tabelle 2.5:	Personen nach kumulierter Dauer des Leistungsbezugs.....	31
Tabelle 2.6:	Eckdaten des SGB II für Deutschland – 2005 bis 2011 (in Tausend)	33
Tabelle 2.7:	Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II (Mehrfach- nennungen möglich).....	36
Tabelle 2.8:	Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II, die nicht mit Arbeitslosigkeit in Verbindung stehen (Mehrfachnennungen möglich).....	37
Tabelle 2.9:	Ressourcen und Hemmnisse von Zugängern und Nicht- Zugängern (Anteile in %).....	38
Tabelle 2.10:	Sozialversicherungspflichtige Arbeitsaufnahmen aus dem SGB-II-Leistungsbezug 2008	43
Tabelle 2.11:	Sozialversicherungspflichtige Arbeitsaufnahmen insgesamt und aus dem SGB-II-Leistungsbezug 2008.....	44
Tabelle 2.12:	Familienkonstellationen von abhängig beschäftigten Aufstockern.....	47
Tabelle 2.13:	Bruttostundenlöhne von Aufstockern nach Typ der Bedarfsgemeinschaft	48
Tabelle 2.14:	Nettoeinkommen von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften mit durchschnittlichen Kosten der Unterkunft und relative Armutsschwellen 2005 (in Euro).....	50
Tabelle 2.15:	Verbleibswahrscheinlichkeiten nach 12 Monaten in Prozent.....	51
Tabelle 2.16:	Beschäftigte mit (längerem) Leistungsbezug (in Tsd.).....	52
Tabelle 2.17:	Erwerbsfähige leistungsberechtigte SGB-II-Empfänger nach sozio-demografischen Merkmalen, April 2010	53
Tabelle 2.18:	Verfügbares Einkommen selbständiger Aufstocker, 2007 bis 2010.....	54

Tabelle 2.19:	Zu- und Abgänge von selbständigen Aufstockern (2007 bis 2010).....	56
Tabelle 2.20:	Typologie selbständiger Aufstocker	57
Tabelle 2.21:	Statusmobilität (vormaliger) ALG-II-Bezieher (Anteile in Prozent)	59
Tabelle 2.22:	SGB-II-Bezug und Einkommensarmutsgefährdung von Kindern unter 15 Jahren	65
Tabelle 2.23a und b:	Lebens- und Familiensituation von Kindern unter 15 Jahren.....	66
Tabelle 2.24:	Unterversorgungslagen von Kindern unter 15 Jahren und ihren Familien (Angaben in Prozent)	68
Tabelle 3.1:	Reservationslohn nach Geschlecht und Erwerbsstatus.....	81
Tabelle 3.2:	Höhe der Leistungskürzung im SGB II (§§ 31 und 32)	86
Tabelle 3.3:	Sanktionen nach schwerwiegenden Pflichtverstößen (Anteile nach Personengruppen).....	87
Tabelle 3.4:	Fünf Strategiedimensionen der Vermittlungsfachkräfte und Beispiele für zugehörige Einstellungen und Handlungs- weisen (Ergebnisse einer Faktoranalyse).....	109
Tabelle 3.5:	Einschätzung der eigenen Rolle im Prozess der Arbeits- vermittlung.....	111
Tabelle 3.6:	Zweck der Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte	113
Tabelle 3.7:	Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen (EGV)	114
Tabelle 4.1:	Verbleib von Inhabern von Vermittlungsgutscheinen nach individuellen Merkmalen (Ausgabe des Gutscheins im 1. Halbjahr 2007) (nur ALG-II-Empfänger).....	133
Tabelle 4.2:	Eintritte von Leistungsberechtigten in Trainings- maßnahmen (Februar–April 2005).....	135
Tabelle 4.3:	Effekt der Maßnahmeteilnahme auf eine stabile Arbeitsmarktintegration.....	136
Tabelle 4.4:	Eintritte in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) zwischen 01.02.2005 und 30.04.2005 (SGB II).....	139
Tabelle 4.5:	Zugänge in Gründungsförderung (Einstiegsgeld) nach Region und Geschlecht	144
Tabelle 4.6:	Zugänge in Gründungsförderung (Einstiegsgeld) nach Alter, Schulabschluss und Nationalität im Jahr 2009	145
Tabelle 4.7:	Zugänge in Beschäftigung schaffende Maßnahmen (2005 bis 2009)	151

Tabelle 4.8:	OLS-Regression auf die Bewertung von Ein-Euro-Jobs (1EJ).....	161
Tabelle 4.9:	Erste Maßnahme im betrachteten Zeitraum.....	166
Tabelle 4.10:	Häufigste Zweier-Sequenzen (nach Region, Geschlecht)	167
Tabelle 4.11:	Häufigste Dreier-Sequenzen nach Region und Geschlecht....	168
Tabelle 5.1:	Konzessionsbereitschaft von arbeitsuchenden SGB-II-Beziehern	199
Tabelle 5.2:	Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme von Leistungsempfängerinnen innerhalb von 18 Monaten nach Eintritt in den ALG-II-Bezug bei gleichzeitiger Erwerbslosigkeit (in Prozent).....	204
Tabelle 5.3:	Beitragszahlung in eine private Renten- oder Kapital- lebensversicherung oder in einen Riester-Vertrag	213
Tabelle 5.4:	Beitragszahlung in einen Riester-Vorsorgevertrag.....	214
Tabelle 5.5:	Beitragszahlung in eine nicht Riester-geförderte private Renten- oder Kapitallebensversicherung.....	214
Tabelle 5.6:	Abbruch von Sparprozessen.....	215
Tabelle 5.7:	Maßnahmeteilnahmen von Rehabilitanden in Ersteingliederung während der ersten fünf Jahre nach Verlassen der Schule (in Prozent)	224
Tabelle 6.1:	Arbeitsmarkindikatoren 2005 bis 2013.....	232
Tabelle 6.2:	Änderung der Übergangsraten von 1997/1998 auf 2007/2008	237
Tabelle 6.3:	Beschreibung der SGB-II-Vergleichstypen 2011	238
Tabelle 6.4:	Vorheriger Erwerbsstatus der neu eingestellten Person	252
Tabelle 6.5:	Dauer der Arbeitslosigkeit bei neu eingestellten Personen, die zuvor arbeitslos waren	253
Tabelle 6.6:	Standard-Erwerbsformen, atypische Erwerbsformen und Sonderformen der Erwerbsarbeit, 1991 – 2005 – 2011	259
Tabelle 6.7:	Stundenlöhne von Abgängern aus dem Grundsicherungs- bezug, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen	263
Anhangtabelle B1.1:	Verfügbare Merkmale für die SGB-II-Forschung.....	343
Anhangtabelle B2.1:	Liste der Merkmale im Administrativen Panel	355
Anhangtabelle B3.1:	Befragungsprogramm von PASS (Stand: Welle 6, 2012)	360
Anhangtabelle B5.1:	Themenfelder	373

Anhangtabelle B5.2: Samplezusammensetzung.....	375
Anhangtabelle B5.3: Durchschnittliche Interviewdauer nach Wellen und Interviewtyp	377
Anhangtabelle B5.4: Befragungshäufigkeit im Panelverlauf	377

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Bestand und Fluktuation von Personen im SGB II (Bundesgebiet, 2005 bis 2011).....	30
Abbildung 2.2: Häufung von Risiken bei SGB-II-Beziehern (in Prozent)	41
Abbildung 2.3: Übergangswahrscheinlichkeiten nach Anzahl der Risikomerkmale (in Prozent)	42
Abbildung 2.4: Von Schülern selten/nie ausgeübte Freizeitaktivitäten (in Prozent)	72
Abbildung 3.1: Dimensionen der Konzessionsbereitschaft bei der Arbeit- suche (Anteile in Prozent, gewichtete Ergebnisse).....	80
Abbildung 3.2: Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die während des Sanktionszeitraums keine ALG-II-Leistungen bezogen haben	88
Abbildung 3.3: Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter (Männer)	90
Abbildung 3.4: Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter (Frauen).....	90
Abbildung 4.1: Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im SGB II (2005 bis 2012).....	130
Abbildung 4.2: Nettoeffekte von AGH auf reguläre Beschäftigung nach Maßnahmedauern	149
Abbildung 4.3: Nettoeffekte von Zusatzjobs und ABM gegenüber Nicht-Teilnahme	152
Abbildung 4.4: Nettoeffekte von AGH Entgeltvariante und Zusatzjobs gegenüber Nicht-Teilnahme	153
Abbildung 4.5: Nettoeffekte von AGH Entgeltvariante und ABM gegenüber Zusatzjobs	154
Abbildung 4.6: Bewertung einzelner Aspekte der Ein-Euro-Jobs durch die Maßnahmeteilnehmer	159
Abbildung 5.1: Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, nach unter- schiedlichen Dauerkonzepten, Überlebensfunktion	176
Abbildung 5.2: Nettoeffekte der Maßnahmeteilnahme (in Prozentpunkten).....	186
Abbildung 5.3: Abgänge aus dem Hilfebezug von 18- bis 24-jährigen Hilfeempfängern bis 2007	188

Abbildung 5.4: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern im SGB-II-Bezug nach dem Alter des jüngsten Kindes	195
Abbildung 5.5: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten im SGB-II-Bezug nach dem Alter des jüngsten Kindes.....	195
Abbildung 5.6: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern im SGB-II-Bezug nach Kinderzahl.....	197
Abbildung 5.7: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten im SGB-II-Bezug nach Kinderzahl.....	197
Abbildung 5.8: Teilnahmewahrscheinlichkeit von nicht erwerbstätigen alleinerziehenden ALG-II-Bezieherinnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	200
Abbildung 5.9: Einfluss der Ganztagskinderbetreuung auf die Maßnahmeintritte.....	202
Abbildung 5.10: Wirkungen der schulischen Trainingsmaßnahmen auf die Chancen, einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen.....	209
Abbildung 5.11: Wirkungen der betrieblichen Trainingsmaßnahmen auf die Chancen, einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen.....	209
Abbildung 6.1: Abgänge aus Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit.....	233
Abbildung 6.2: Zugänge in Kurz- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit.....	233
Abbildung 6.3: Durchschnittliche monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, 2005 bis 2010.....	236
Abbildung 6.4: Änderung der Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in eine unbefristete Beschäftigung 2007/2008 im Vergleich zu 1997/1998 (Anteile in Prozent).....	237
Abbildung 6.5: SGB-II-Träger-Typisierung 2011.....	239
Abbildung 6.6: Entwicklung der „Stillen Reserve“ und der registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland – 1970 bis 2010	241
Abbildung 6.7: Die Stille Reserve nach Altersgruppen – 2002 bis 2010.....	243
Abbildung 6.8: Beveridge-Kurve – 1992 bis 2013.....	246
Abbildung 6.9: Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung von erwerbstätigen Leistungsbeziehern (September 2009) ..	254
Abbildung 6.10: Effekt einer Freibetragserhöhung	256
Abbildung 6.11: Effekt reduzierter Transferentzugsraten	257

Abbildung 6.12: Entwicklung der Erwerbskategorien 1991 bis 2011 (Index 1991 = 100)	260
Abbildung 6.13: Erwerbskategorien nach formaler Ausbildung, 2011	261
Abbildung 6.14: Eigenschaften der Beschäftigungsverhältnisse, Anteile in Prozent	262
Abbildung 6.15: Subjektives Teilhabe-Empfinden nach Erwerbsstatus in Ost- und Westdeutschland	265
 Anhangabbildung B1.1: IAB-Prozessdatenbasis: Datenflüsse SGB II 2009–2012	 342
Anhangabbildung B3.1: Entwicklung der Fallzahlen des PASS in den ersten 5 Wellen	362

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt (IT-Verfahren der BA; web-basierte Fachsoftware zur Umsetzung des SGB-II-Leistungsrechts)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AdminP	Das Administrative Panel SGB II
AGH	Arbeitsgelegenheiten
AGH Entgeld	Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante
AGHM bzw. AGH Mehraufwand	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante
AGS	Arbeitgeberservice
ALG I	Arbeitslosengeld I
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALLEGRO	Arbeitslosengeld II – Leistungsverfahren Grundsicherung Online (IT-Verfahren der BA; web-basierte Fachsoftware zur Umsetzung des SGB-II-Leistungsrechts; ersetzt das IT-Verfahren A2LL der BA)
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II
ASU	Arbeitsuchenden-Historik
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Beko	Beratungskonzept
BG	Bedarfsgemeinschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bTM	betriebliche Trainingsmaßnahmen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAPI	persönlich mündliche Befragung
CATI	telefonische Befragung
coArb	ehemaliges Fachverfahren der BA (Vermittlung)
coSachNT	Fachverfahren der BA (Maßnahmeteilnahme)
DPA	Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“
DWH	Datawarehouse

EE	Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Eingliederungszuschuss
EGS	IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots
EGZ	Eingliederungszuschuss
eLB	erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ESF	Europäischer Sozialfonds
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe/n
FAV	Förderung von Arbeitsverhältnissen (nach § 16e SGB II)
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FDZ	Forschungsdatenzentrum der BA im IAB
gFB	geringfügige Beschäftigung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
IK	Betreuungsstufenzuordnung im SGB II: Betreuungsstufe Förderbedarf
IN	Betreuungsstufenzuordnung im SGB II: Betreuungsstufe Integrationsfähig
KtEfV	Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LB	Leistungsberechtigte/r
LHG	Leistungshistorik Grundsicherung
LSS	Erhebung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“
MTH	Maßnahmeteilnahme-Historiken
NAIRU	non accelerating inflation rate of unemployment (inflationsstabile Arbeitslosenquote)
PASS	Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“
Reha	Rehabilitation

SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SIAB	Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien
TM	Trainingsmaßnahme/n
TZ	Teilzeit
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs-, IT-Fachverfahren der BA
VGS	Vermittlungsgutschein
VZ	Vollzeit
XLHG, XMTH, XASU	Datenstandard/IT-Verfahren der zugelassenen kommunalen SGB-II-Träger: Datensätze, die mit einem „X“ beginnen, beruhen auf dem XSozial-Standard und bilden die kommunalen Gegenstücke von entsprechenden Datensätzen der gemeinsamen Einrichtungen
zPDV	zentrale Personendatenverwaltung der BA

Danksagung

Der Bericht dokumentiert die Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II, die in den Jahren 2009 bis 2012 entstanden sind. Dazu fasst er die Befunde vieler aktueller und ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IAB zusammen. Ohne die Forschungsarbeiten unserer Kolleginnen und Kollegen und ihrer Bereitschaft, offene Fragen mit uns zu diskutieren, hätte dieser Bericht nicht entstehen können. Ihnen gilt daher unser ausdrücklicher Dank!

Weiterhin danken wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dabei speziell dem Referat Grundsatzfragen der Arbeitsmarktpolitik von Gerd Heyer und später Vanessa Ahuja für die ausgesprochen gute und stets konstruktive Zusammenarbeit!

Der Bericht enthält Forschungsergebnisse der folgenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

Juliane Achatz	Hermann Gartner	Lena Koller	Franziska Schreyer
Hans-Uwe Bach	Daniel Gebhart	Regina Konle-Seidl	Frank Sowa
Frank Bauer	Susanne Götz	Eva Kopf	Eugen Spitznagel
Daniel Bela	Tobias Graf	Gerhard Krug	Joß Steinke
Judith Bendel-Claus	Carola Grün	Thomas Kruppe	Gesine Stephan
Stefan Bender	Michael Grüttner	Florian Lehmer	Michael Stops
Stefan Bernhard	Detlef Güttler	Torsten Lietzmann	Anita Tisch
Jonas Beste	Stefanie Gundert	Margit Lott	Silke Tophoven
Arne Bethmann	Anette Haas	Andreas Moczał	Mark Trappmann
Joanna Beyersdorf	Stefanie Haller	Joachim Möller	Parvati Trübswetter
Uwe Blien	Christine Hense	Julia Moertel	Jennifer Vallé
Kerstin Bruckmeier	Claudia Hesse	Michael Moritz	Alfons Voit
Ulrike Büschel	Carina Himself	Alexander Mosthaf	Alexander Vosseler
Bernhard Christoph	Franziska Hirschenauer	Anne Müller	Ulrich Walwei
Andreas Crimmann	Andreas Hirseland	Gerrit Müller	Susanne Wanger
Wolfgang Dauth	Barbara Hofmann	Nadja Neder	Brigitte Weber
Katharina Dengler	Christian Hohendanner	Anton Nivorozhkin	Enzo Weber
Hans Dietrich	Katrin Hohmeyer	Christopher Osiander	Claudia Wenzig
Elke Dony	Markus Hummel	Sandra Popp	Jürgen Wiemers
Matthias Dörner	Christian Hutter	Markus Promberger	Frank Wießner
Johannes Eggs	Matthias Jung	Angela Rauch	Joachim Wolff
Sonja Fehr	Petra Kaps	Martina Rebien	Christina Wübbeke
Michael Feil	Klara Kaufmann	Thomas Rhein	Johanna Wuppinger
Mareike Fiebig	Anja Kettner	Laura Romeu Gordo	Cordula Zabel
Manuel Franzmann	Antje Kirchner	Thomas Rothe	Franz Zahradnik
Carolin Freier	Sabine Klinger	Helmut Rudolph	Ines Zapf
Benjamin Fuchs	Barbara Knapp	Brigitte Schels	Kerstin Ziegler
Johann Fuchs	Susanne Koch	Julia Schneider	Gerd Zika
Philipp Fuchs	Marion König	Daniel Schnitzlein	Anika Zylowski

Außerdem danken wir Sandra Scholz, Julia Bonfig und Marie-Therese Stärk, die uns bei der Erstellung der Publikationsfassung auf vielfältige Weise unterstützt haben, sowie Martina Dorsch für die sorgfältige redaktionelle Durchsicht des Textes. Einen besonderen Dank möchten wir Martin Schludi aussprechen, der jedes einzelne Kapitel dieses Bandes lektoriert und den Text in eine lesbare Form gebracht hat. Darüber hinaus möchten wir uns bei Susanne Koch und Joß Steinke bedanken, die durch ihre Tätigkeit in der Stabsstelle Forschungscoordination bis Ende 2011 einen wesentlichen Beitrag zur SGB-II-Forschung am IAB und zu den vorherigen Berichten an das BMAS geleistet haben. Alle verbleibenden Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich zu lasten der Autoren dieses Berichts.

Nürnberg, Dezember 2013

Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato

1 Einleitung

Bereits zum zweiten Mal seit Einführung der im zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) kodifizierten Grundsicherung für Arbeitsuchende legt das IAB einen umfangreichen Bericht mit zentralen Ergebnissen aus vier Jahren Wirkungsforschung vor. In der Nachfolge des 2009 erschienenen Bandes *Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe* (Koch et al. 2009) fasst der vorliegende Bericht die Ergebnisse der Forschungsarbeiten aus den Jahren 2009 bis 2012 in ihrer gesamten thematischen Breite zusammen. Die Grundlage dafür bilden zahlreiche Einzelveröffentlichungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB, die seit 2005 die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und zur Sicherung des Lebensunterhalts des SGB II im gesetzlichen Auftrag untersuchen. Ziel des Berichtes ist es also nicht vorrangig, neue Befunde zu präsentieren, sondern eine fundierte Gesamtchau der Forschungsergebnisse zum SGB II vorzulegen, die in den letzten vier Jahren am IAB entstanden sind. Nicht systematisch berücksichtigt wurden hingegen jene zahlreichen Studien zur Grundsicherung und ihren Wirkungen, die seit 2005 in der sozial- wie wirtschaftswissenschaftlichen Forschungslandschaft zum SGB II entstanden sind. Dies hätte Anlage wie Umfang des vorliegenden Berichts deutlich überstiegen. Die auf der Homepage des IAB verfügbaren Informationsplattformen bieten jedoch eine regelmäßig aktualisierte Übersicht aktueller Veröffentlichung zu einer Vielzahl an SGB-II-relevanten Themen. Bevor die Ergebnisse im Einzelnen dargestellt werden, folgt einleitend ein Blick auf den Forschungsgegenstand, den gesetzlichen Auftrag der SGB-II-Forschung des IAB sowie den Aufbau des vorliegenden Bandes.

Das SGB II: Ein dynamischer Forschungsgegenstand

Mit Einführung der als „Hartz IV“ bekannt gewordenen Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 wurde ein Sicherungssystem für alle sogenannten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geschaffen. Dabei hat der Gesetzgeber das Kriterium der Erwerbsfähigkeit relativ weit gefasst. Erwerbsfähig ist laut § 8 SGB II, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“ Hilfebedürftig sind ausschließlich erwerbsfähige Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer nicht erwerbsfähigen Angehörigen nicht oder nur zum Teil aus eigenen Einkünften bzw. aus vorrangigen Transferleistungen bestreiten können. Der Kreis von aktuell mehr als sechs Millionen Leistungsberechtigten fällt daher bereits hinsichtlich des Arbeitsmarktstatus denkbar heterogen aus, befinden sich neben arbeitslosen, doch auch eine nicht unerheb-

liche Zahl an erwerbstätigen Personen unter ihnen. Hinzu kommen Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Personen in schulischer oder beruflicher Ausbildung sowie Personen, die aufgrund der Betreuung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zur Verfügung stehen. Zusätzlich erhalten mehr als 1,6 Millionen nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte Leistungen des SGB II, darunter vor allem Kinder unter 15 Jahren.

Ein Blick auf die Geschichte des deutschen Sozialstaats zeigt, dass mit der Einführung der Grundsicherung die bis dato etablierte Architektur der sozialen Sicherungssysteme tiefgreifend verändert wurde. So besteht das weithin sichtbarste Merkmal der vielfach als „Zäsur“ oder „Bruch“ charakterisierten Reform im Übergang von einem zuvor drei- zu einem nunmehr zweigliedrigen Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit. Als erstes Element existiert weiterhin die statusorientierte Arbeitslosenversicherung, die eine zeitlich begrenzte finanzielle Absicherung für Personen bietet, die eine gewisse Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und in das Versicherungssystem einbezahlt haben. Reichen die Beschäftigungszeiten nicht aus, um Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu beziehen oder sind die Ansprüche erschöpft, greifen die Leistungen der 2005 neu geschaffenen Grundsicherung. Diese ersetzt die vormals eigenständigen Systeme der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die unterschiedlichen Sicherungslogiken und Gerechtigkeitsprinzipien folgten. Während die Arbeitslosenhilfe zuletzt eine Leistung bei (Langzeit)Arbeitslosigkeit war und sich wie das Arbeitslosengeld am vormaligen Einkommensniveau orientierte, geht es bei der Grundsicherung – darin der ehemaligen Sozialhilfe vergleichbar – nicht vornehmlich um Arbeitslosigkeit, sondern um Hilfebedürftigkeit. Ihre Unterstützungsleistungen sind damit trotz der Bezeichnung als Arbeitslosengeld II vollständig von einer etwaigen, zuvor ausgeübten Beschäftigung entkoppelt und sollen allein die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ermöglichen. Mit den Reformen hat also die Existenzsicherung bei der Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit gegenüber der Status- und Lebensstandardsicherung an Bedeutung gewonnen. Mit der gleichzeitigen Verkürzung der Bezugszeiten beim Arbeitslosengeld I erfolgt der Übergang von der statusorientierten in die bedürftigkeitsorientierte Sicherung zudem schneller als im alten System.

Hintergrund und Anlass für die Reformen bildeten nicht zuletzt die stark gestiegene Arbeitslosigkeit sowie der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen. Zusammen mit den anderen drei Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – so der offizielle Titel der vier „Hartz“-Gesetz – sollte die Einführung der Grundsicherung daher die Arbeitsmarktintegration der Leistungsberechtigten fördern. In der Praxis beider Vorgängersysteme, so die Einschätzung der rot-grünen Bundesregierung, hätte „zu oft die Gewährung der passiven Transferleistungen und nicht die Überwindung der Arbeitslosigkeit im Vordergrund“ (BT-Dr. 15/1516: 42) ge-

standen, die Integrationsbemühungen der Sozialämter seien zudem auf den örtlichen Arbeitsmarkt begrenzt gewesen und der Einsatz von Fördermaßnahmen wäre stärker von der Zugehörigkeit zum jeweiligen Sicherungssystem, denn von der „arbeitsmarktpolitische[n] Zweckmäßigkeit“ (ebd.) beeinflusst gewesen. Von der „Zusammenlegung“ (ebd.: 41) – so der etwas irreführende Ausdruck des Gesetzgebers – von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollten daher entscheidende Impulse für eine passgenauere, an den individuellen Erfordernissen ausgerichteten Beratung und Vermittlung ausgehen.

In eben diesem Zusammenhang ist auch die Betonung und stärkere institutionelle Verankerung *aktivierender Elemente* zu sehen, die eng mit den vier „Hartz“-Gesetzen verbunden ist. Der Begriff der Aktivierung steht dabei für eine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung, die bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit vor allem bei der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzt – also bei den Arbeitslosen und ihrem Arbeitsmarktverhalten. So zielen die Interventionen und Maßnahmen des SGB II insbesondere darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsberechtigten zu verbessern und – sofern erforderlich – deren Konzessionsbereitschaft durch monetäre Anreize und Sanktionen zu erhöhen. Auf diese Weise soll eine möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden. Um dieses Ziel zu verwirklichen, sieht das SGB II – auch unter Rückgriff auf das Förderinstrumentarium des SGB III – eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten vor, die die Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen sollen.

Ungeachtet der ausgeprägten arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung hat die Grundsicherung zugleich die bislang der Sozialhilfe vorbehaltene Aufgabe übernommen, das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten zu sichern. So fungiert die Grundsicherung als letztes soziales Netz im deutschen Sozialstaat, um all jene erwerbsfähigen Personen „aufzufangen“, die ihren Lebensunterhalt nicht (vollständig) mit eigenen Einkünften sichern können. In diesen Fällen sollen dies die materiellen Unterstützungsleistungen der Grundsicherung übernehmen, darunter insbesondere das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld. Im Zuge der Gesetzesänderungen, die mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2010 erforderlich geworden waren, wurde dieser sozialpolitische Auftrag der Grundsicherung gestärkt. So bestimmt Paragraph 1 der Grundsicherung seit April 2011 die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens als ihre primäre Aufgabe. Und auch in Paragraph 20 wurde noch deutlicher hervorgehoben, dass die materiellen Unterstützungsleistungen des SGB II auch die „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ sicherstellen sollen. Vor diesem Hintergrund wurden die Leistungen für Bildung- und Teilhabe in das Gesetz aufgenommen, um die Situation von Kindern und Jugendlichen in der Grundsicherung zu verbessern („Bildungspaket“).

Hierbei handelt es sich keineswegs um die einzige zentrale Änderung des SGB II in den Jahren 2009 bis 2012. Vielmehr wurden in diesem Zeitraum zahlreiche weitere Gesetzesreformen umgesetzt, die wesentliche Elemente der Grundsicherung betrafen, darunter die rechtliche Neuordnung der Trägerschaft, die modifizierte Regelsatzberechnung sowie die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Für die Jahre 2009 bis 2012 bietet die *Chronik der Arbeitsmarktpolitik* (vgl. Anhang A von Judith Bendel-Claus in diesem Band) einen fundierten Überblick über diese Rechtsänderungen. Die Chronik erläutert die zentralen Inhalte der insgesamt zehn Änderungsgesetze in diesem Zeitraum, zitiert die Stellungnahmen und Einschätzungen der IAB-Forscherinnen und -Forscher und stellt Verweise auf die maßgeblichen Parlamentaria zusammen. Aus der Zusammenschau wird deutlich, dass die Grundsicherung ein höchst dynamisches Gesetzbuch ist – und damit ein ebenso dynamischer Forschungsgegenstand. Angesichts dessen muss sich die Evaluationsforschung laufend mit ihrem Gegenstand und seinen Veränderungen auseinandersetzen.

Der Forschungsauftrag und seine Umsetzung

Um die Grundsicherung in ihrer Umsetzung und in ihren Wirkungen umfassend zu evaluieren, hat der Gesetzgeber zwei Forschungsaufträge formuliert, die in § 55 SGB II geregelt sind.

- Die Forschung zu den Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts wurde gemäß § 55 Abs. 1 SGB II in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 SGB III einbezogen und damit dem IAB übertragen.
- In § 55 Abs. 2 ist die Wirkungsforschung zur örtlichen Aufgabenwahrnehmung von gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Trägern geregelt. Für die vergleichende Untersuchung der Wirkung der örtlichen Aufgabenwahrnehmung ist ausschließlich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zuständig. Bis 2008 fand sich eine entsprechende Regelung in § 6c SGB II.

Um seinem Forschungsauftrag gerecht zu werden, untersucht das IAB die Wirkungen des SGB II und seiner Leistungen auf individueller, organisationaler und gesamtgesellschaftlicher Ebene. Es greift dazu auf quantitative wie qualitative Methoden empirischer Forschung zurück. Das Forschungsprogramm des IAB trägt sowohl dem Ziel der Grundsicherung Rechnung, die Arbeitsmarktintegration der Leistungsberechtigten zu unterstützen, als auch dem Ziel, deren soziale und kulturelle Teilhabe zu ermöglichen. Neben der Untersuchung der Integrationswirkung des SGB II und seiner Instrumente bildet die Teilhabeforschung einen weiteren For-

schungsschwerpunkt. Entsprechend weit gefasst ist das thematische Spektrum der SGB-II-Forschung des IAB, das von Analysen zur Struktur des SGB II über die ökonomische Maßnahmenevaluation bis hin zu mikrosoziologischen Untersuchungen der Lebensumstände von Grundsicherungsbeziehern reicht. Diese Formen der empirischen Forschung benötigen eine breite Datenbasis, die u. a. prozessproduzierte Daten sowie standardisierte und qualitative Befragungsdaten umfasst. Einen Überblick zur Datenbasis der SGB-II-Forschung des IAB bieten die im Anhang B des Bandes enthaltenen Beschreibungen der wichtigsten Datensätze.

Die thematische Ausrichtung der SGB-II-Forschung wird zwischen IAB und BMAS in einem auf vier Jahre angelegten Forschungsprogramm konkretisiert. Im Jahr 2013 hat bereits die dritte Forschungsperiode begonnen. Für die Wirkungsforschung zum SGB II gilt ebenso wie für die IAB-Forschung insgesamt, dass sie unabhängig und nach dem aktuellem wissenschaftlichem Standard erfolgt. Dazu gehört auch, dass die Ergebnisse der IAB-Forschung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (für weitere Informationen zu den Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das IAB vgl. IAB 2010)

Der SGB-II-Forschung am IAB widmen sich insbesondere die Forschungsbereiche *Grundsicherung und Aktivierung* (Leitung: Joachim Wolff), *Erwerbslosigkeit und Teilhabe* (Leitung: Markus Promberger), *Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“* (Leitung: Mark Trappmann) sowie die Forschungsgruppe *Dynamik in der Grundsicherung* (Leitung: Helmut Rudolph). Aber auch in weiteren Forschungsbereichen sind Projekte der Wirkungsforschung angesiedelt. Die *Stabstelle Forschungscoordination* (Kommissarische Leitung: Martin Dietz) koordiniert die SGB-II-Forschung im IAB und fungiert als Ansprechpartner für das BMAS.

Aufbau des Bandes

Der vorliegende Bericht beginnt mit einer Darstellung zur *Struktur und Dynamik* im Bereich der Grundsicherung (Kapitel 2). Neben Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten wird die Entwicklung von Zu- und Abgängen in den Blick genommen. Dabei spielen die erwerbstätigen Leistungsberechtigten (Aufstocker) und die Frage der Lohn- und Statusmobilität im Bereich der Grundsicherung eine wichtige Rolle. Ein drittes Themenfeld bildet die materielle Lage der Leistungsberechtigten.

Anschließend sind in Kapitel 3 Befunde zum Themenkomplex *Aktivierung und Betreuung* zusammengestellt. Nach Analysen zur Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und zur Wirkung von Sanktionen wird ein vertiefter Blick auf die Praxis des Beratungs- und Vermittlungsprozesses geworfen, ergänzt um Untersuchungen zur Rolle und zum Selbstverständnis der Vermittlungsfachkräfte. Es folgen Analy-

sen zur Eingliederungsvereinbarung, der eine zentrale Funktion im Aktivierungskonzept zukommen soll. Abschließend werden Forschungsergebnisse zu Personen mit schwerwiegenden (Integrations-)Problemen vorgestellt, die die Frage nach der individuellen Bewältigung dieser Probleme und nach möglichen Konsequenzen für den Maßnahmeeinsatz behandeln.

Mit arbeitsmarktpolitischen *Instrumenten und ihren Wirkungen* befasst sich Kapitel 4. Dabei geht es um Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen, zur Beschäftigungsförderung am ersten Arbeitsmarkt und um Beschäftigung schaffende Maßnahmen. Den Abschluss des Kapitels bilden Befunde zu Maßnahmesequenzen im SGB II, also zur Kombination mehrerer Maßnahmen.

Kapitel 5 ist *Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt* gewidmet, und zwar Jüngeren, Älteren, Rehabilitanden und Frauen. Bei den Frauen stehen insbesondere Mütter – und hier speziell Alleinerziehende – im Fokus. Da die Struktur des Kapitels personen-, und nicht wie sonst inhaltsbezogen, ist, finden sich gewisse Überschneidungen mit den anderen Kapiteln, nicht zuletzt zur Instrumentenevaluation.

Kapitel 6 nähert sich schließlich der Frage, wie das SGB II auf den *Arbeitsmarkt insgesamt* wirkt. Einer kurzen Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktentwicklung mit Fokus auf das SGB II folgen Ergebnisse, die unterschiedliche (Reform-)Effekte auf den Arbeitsmarkt beleuchten. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welche Rolle atypische Erwerbsformen und Niedriglohnbeschäftigung insbesondere für Personen in der Grundsicherung spielen und welche arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen sich hieraus ergeben.

Jedes Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit, bevor Kapitel 7 die wichtigsten Entwicklungen noch einmal zusammenfasst und einordnet sowie einen Ausblick auf das Forschungsprogramm bis zum Jahr 2016 bietet. Im Anhang A des Bandes präsentiert *Judith Bendel-Claus* eine Übersicht zentraler Gesetzesänderungen der Grundsicherung. Anschließend werden die *zentralen Datenbestände*, auf denen die SGB-II-Forschung des Instituts basiert, vorgestellt.

2 Struktur, Dynamik und materielle Lage der Leistungsberechtigten

Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 fungiert die Grundsicherung für Arbeitsuchende – neben dem SGB XII – als letztes soziales Sicherungsnetz im deutschen Sozialstaat. Das SGB II hat somit auch die zuvor allein der ehemaligen Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorbehaltene Aufgabe übernommen, das „soziokulturelle Existenzminimum“ der Leistungsempfänger/-innen zu sichern und ihnen somit ein Leben zu ermöglichen, das „der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB II). Dies soll durch die materiellen Unterstützungsleistungen der Grundsicherung, das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld sowie die zum Jahresbeginn 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe sichergestellt werden. Anspruchsberechtigt sind ausschließlich erwerbsfähige Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer nicht erwerbsfähigen Angehörigen – meist Kinder unter 15 Jahren – nicht oder nur zum Teil aus eigenen Einkünften bzw. aus vorrangigen Transferleistungen bestreiten können. Maßgebliche Voraussetzung zum Bezug von Leistungen ist laut SGB II neben der bereits angesprochenen Hilfebedürftigkeit (§ 9) die Erwerbsfähigkeit (§ 8). Die gesetzliche Definition der Erwerbsfähigkeit ist im Bereich der Grundsicherung vergleichsweise niedrig angesetzt: Als erwerbsfähig gilt eine Person bereits dann, wenn sie wenigstens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erwerbstätig sein kann. Liegen beide Voraussetzungen vor, spricht das SGB II von den sogenannten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (anfänglich noch erwerbsfähige Hilfebedürftigen).

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die strukturelle Zusammensetzung der Gruppe der Grundsicherungsbezieher und die Entwicklung des Bestands an Bedarfsgemeinschaften und leistungsberechtigten Personen (Abschnitt 2.1). In Abschnitt 2.2. geht es um die Dynamik innerhalb der Grundsicherung, insbesondere bei den erwerbstätigen Leistungsberechtigten. Schließlich werden Analysen zur materiellen Lage präsentiert (Abschnitt 2.3). Das Kapitel schließt mit einem kurzen Fazit (Abschnitt 2.4).

2.1 Die strukturelle Zusammensetzung der Leistungsberechtigten im SGB II

Anders als häufig vermutet beschränkt sich die Grundsicherung für Arbeitsuchende keineswegs auf (Langzeit-)Arbeitslose. Vielmehr sichert das SGB II ausschließlich Hilfebedürftigkeit ab – Arbeitslosigkeit ist hier nur eine von mehreren möglichen Ursachen. So bezogen im Durchschnitt des Jahres 2012 rund 1,32 Millionen Erwerbstätige Leistungen der Grundsicherung. Hinzu kommt, dass zusätzlich zu den

rund 4,46 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten etwa 1,7 Millionen nicht erwerbsfähige Personen, meist Kinder unter 15 Jahren, auf die Unterstützung der Grundsicherung angewiesen waren. Bereits diese wenigen Hinweise zeigen, dass die Struktur der Leistungsbezieher sehr heterogen ist. Die folgenden Ausführungen beleuchten diese Struktur näher (Abschnitt 2.1.1) und geben einen Überblick über die Entwicklung der Bestandszahlen (Abschnitt 2.1.2). Dazu wird vorwiegend auf Daten des Administrativen Panels (AdminP) zurückgegriffen, die mittlerweile die Zeit bis Ende 2011 abdecken und somit sieben Jahre umfassen (zum AdminP vgl. Anhang B2).

2.1.1 Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten

Im Juni 2012 gab es deutschlandweit rund 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II, davon knapp zwei Drittel in Westdeutschland. Single-Haushalte bilden mit 53,6 Prozent die deutliche Mehrzahl der Bedarfsgemeinschaften (Tabelle 2.1). Im Osten Deutschlands lag ihr Anteil mit 56,9 Prozent noch etwas höher. Die Alleinerziehenden stellen mit 18,8 Prozent die zweithäufigste Form der Bedarfsgemeinschaften dar. In weiteren 14,1 Prozent der Bedarfsgemeinschaften leben Kinder mit zwei Erwachsenen zusammen, darunter stellen Partnerschaften mit einem oder zwei Kindern die deutliche Mehrheit (76 %). Rund 11,1 Prozent der Bedarfsgemeinschaften sind schließlich Partnerschaften ohne Kinder.

Tabelle 2.1

Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach Typ im Juni 2012

	Gesamt	Single	Alleinerziehende	Partner mit Kind(ern)	Partner ohne Kinder	Sonstige
Bundesgebiet	3.333.691	1.787.978	625.869	470.255	370.128	79.462
Westdeutschland	2.212.629	1.149.817	441.044	333.358	232.701	55.710
Ostdeutschland	1.121.062	638.161	184.825	136.897	137.427	23.752

Die hier verwendete Unterscheidung der Bedarfsgemeinschaften (BG) erfasst nicht alle möglichen Typen, sodass eine Restkategorie „Sonstiges“ bleibt. Als ein typisches Beispiel hierfür nennt das „Glossar der Grundsicherung für Arbeitssuchende“, das die BA auf ihrer Homepage zur Verfügung stellt, Alleinerziehende mit einem volljährigen Kind: Für die Zuordnung in die Kategorie „Alleinerziehende“ muss sich mindestens ein minderjähriges, unverheiratetes Kind in der BG befinden. In diesem Fall ist das Kind jedoch volljährig. Die BG wird daher unter „Sonstige“ gezählt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

In den insgesamt 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften lebten im Juni 2012 knapp 6,2 Millionen Personen, davon fast 4,5 Millionen erwerbsfähige und 1,7 Millionen nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Letztere sind vorwiegend Kinder unter 15 Jahren sowie Personen, die die Grenze der Erwerbsfähigkeit von täglich drei Arbeitsstunden nicht erreichen. Gut die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

tigten waren Frauen (vgl. Tabelle 2.2). Gegenüber dem Vorjahr (2011) ging deren Zahl um 3,3 Prozent, gegenüber Juni 2007 sogar um 14,6 Prozent zurück. Bei den Männern fällt der Rückgang noch deutlicher aus: Im Vergleich zum Vorjahr waren im Juni 2012 4,8 Prozent weniger Männer hilfebedürftig, gegenüber Juni 2007 sogar 17,4 Prozent. Hinsichtlich der Altersstruktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zeigt sich, dass die Altersgruppe der 25- bis 49-jährigen Personen – wenig überraschend – mit 63,8 Prozent am stärksten vertreten ist. Weitere 17,3 Prozent entfallen auf die unter 25-jährigen Leistungsberechtigten, 20,3 Prozent auf Personen zwischen 50 und 59 Jahren. Bei der Altersgruppe über 60 Jahren zeigt sich als einziges ein – sogar deutlicher – Anstieg von 55,7 Prozent im Vergleich zu 2007. Ihr Anteil hat sich damit nahezu verdoppelt und liegt nun bei sieben Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Der Anstieg kann nur zum Teil mit der Alterung der Bevölkerung erklärt werden. Setzt man die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der obersten Altersgruppe in Bezug zur entsprechenden Bevölkerungszahl, errechnet sich ein Anstieg der sogenannten Hilfequote von 4,7 Prozent im Jahr 2007 auf 6,2 Prozent in den Jahren seit 2009. Dagegen weisen die Hilfequoten der anderen Altersgruppen einen zumindest leichten Abwärtstrend auf.

Tabelle 2.2

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLB), Entwicklung nach Personengruppen
(Hilfequoten nach Altersgruppen in Klammern für die Jahre 2007 bis 2011)

	Juni						Veränderung von ... bis	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Juni 07 bis Juni 12	Juni 11 bis Juni 12
eLB	5.312.334	5.055.768	4.924.029	4.958.858	4.650.183	4.462.342	-16,0 %	-4,0 %
Geschlecht								
Männer	2.621.999	2.458.091	2.414.457	2.448.569	2.274.054	2.165.019	-17,4 %	-4,8 %
Frauen	2.690.297	2.597.674	2.509.572	2.510.289	2.376.129	2.297.323	-14,6 %	-3,3 %
Alter								
15 bis 24 Jahre	1.052.091 (11,1 %)	974.900 (10,4 %)	925.268 (10,0 %)	904.222 (9,9 %)	820.287 (9,1 %)	773.187	-26,5 %	-5,7 %
25 bis 49 Jahre	3.618.407 (12,2 %)	3.373.491 (11,5 %)	3.271.656 (11,3 %)	3.289.510 (11,6 %)	3.017.321 (10,7 %)	2.850.033	-21,2 %	-5,5 %
50 bis 59 Jahre	959.319 (8,7 %)	952.690 (8,5 %)	936.836 (8,2 %)	942.535 (8,1 %)	922.122 (7,7 %)	904.605	-5,7 %	-1,9 %
60 bis 64 Jahre	201.027 (4,7 %)	229.879 (5,4 %)	259.557 (6,0 %)	287.564 (6,2 %)	305.856 (6,2 %)	312.974	+55,7 %	+2,3 %

Hilfequote: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte als Anteil an der Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe – Bevölkerungsdaten für 2012 liegen noch nicht vor.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

Dies spiegelt die grundsätzlichen Probleme älterer Arbeitsloser wider, eine neue Beschäftigung zu finden – aber auch die Tatsache, dass die Möglichkeiten des Vorruhestands in den letzten Jahren drastisch eingeschränkt wurden. Der stärkste Rückgang zwischen 2007 und 2012 ergibt sich dagegen mit 26,5 Prozent bei den jungen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren.

Tabelle 2.3

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) und Arbeitslosigkeit (Bundesgebiet)

	2008	2009	2010	2011	2012
eLb	5.055.659	4.923.991	4.958.811	4.649.248	4.461.531
Arbeitslose eLb	2.172.232	2.147.629	2.069.310	1.993.548	1.903.624
Nicht arbeitslose eLb	2.883.427	2.776.362	2.889.501	2.655.700	2.557.907
<i>Darunter in:</i>					
<i>arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen</i>	549.858	617.305	683.869	517.848	458.024
<i>ungeförderter Erwerbstätigkeit</i>	564.461	558.853	630.911	644.183	655.255
<i>Schule, Studium, ungeförd. Ausbildung</i>	359.548	375.442	369.833	343.947	335.537
<i>Erziehung, Haushalt, Pflege</i>	336.208	335.464	345.081	316.272	297.593
<i>Arbeitsunfähigkeit</i>	176.927	197.670	246.465	236.330	254.308
<i>vorruhestandsähnlichen Regelungen</i>	302.603	282.805	277.669	258.914	232.356
<i>unbekannt</i>	501.796	348.660	283.438	279.504	258.212

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Angaben von Juni des jeweiligen Jahres.

Unterschiede gibt es wie erwähnt auch beim Arbeitsmarktstatus: Im Juni 2012 waren 1,9 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte arbeitslos, was einem Anteil von 42,7 Prozent entspricht (vgl. Tabelle 2.3). Dem stehen 57,3 Prozent beziehungsweise knapp 2,6 Millionen Leistungsberechtigte gegenüber, die nicht als arbeitslos geführt wurden. Der häufigste Grund dafür ist, dass sie als sogenannte Aufstocker einer ungefördernten Erwerbstätigkeit nachgehen, die ein Volumen von mehr als 15 Stunden die Woche umfasst, deren Einkommen aber den Unterhalt der Bedarfsgemeinschaft nicht vollständig deckt (vgl. auch Abschnitt 2.2.4). Im Juni 2012 traf dies auf rund 655.000 Leistungsberechtigte zu, was einem Anteil von 25,6 Prozent an allen nicht arbeitslosen Leistungsberechtigten bzw. 14,7 Prozent an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entspricht. Neben der Ursache Arbeitsunfähigkeit ist dies damit die einzige Kategorie, die im Vergleich zum Jahr 2008 sowohl in absoluten Werten als auch beim Anteil an den nicht arbeitslosen Leistungsberechtigten zugelegt hat. Zudem befanden sich knapp 460.000 Personen

(17,9 bzw. 10,3 %) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie 330.000 Personen (13,1 bzw. 7,5 %) in Schule, Studium oder (ungeförderter) Ausbildung. Rund 300.000 Leistungsberechtigte (11,6 bzw. 6,7 %) nahmen Erziehungs- oder Pflegezeiten in Anspruch. Knapp 260.000 Personen waren vorübergehend arbeitsunfähig, gut 230.000 befanden sich in vorruhestandsähnlichen Regelungen.

2.1.2 Entwicklung des Bestands in den Jahren 2005 bis 2010

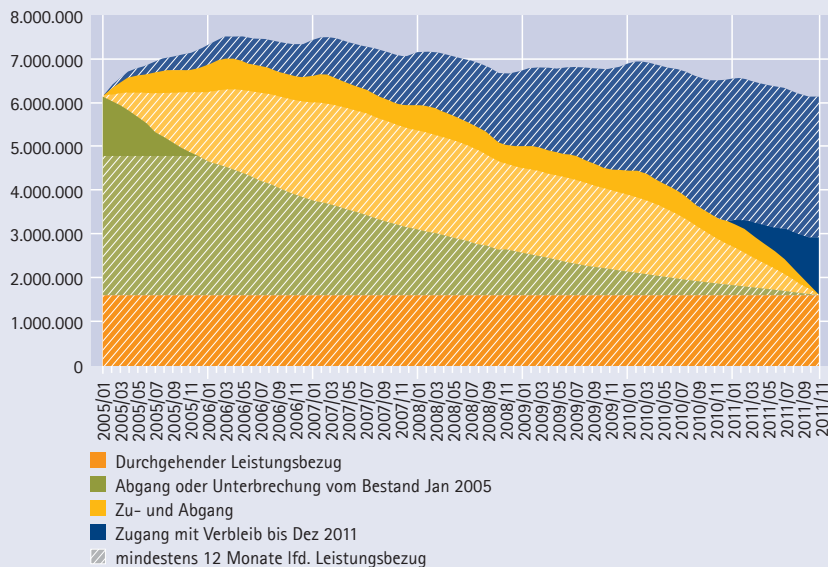
Im Folgenden wird die Entwicklung der Bestandszahlen in den Jahren 2005 bis 2011 dargestellt. Durchschnittlich bezogen während dieses Zeitraums 3,65 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 6,9 Millionen Personen Leistungen der Grundsicherung (vgl. hierzu und zum Folgenden Tabelle 2.4). Das gesamte Ausmaß der Hilfebedürftigkeit wird jedoch erst deutlich, wenn man anstelle der Durchschnittswerte die Zahl der insgesamt betroffenen Bedarfsgemeinschaften und Personen berücksichtigt: Die Grundsicherung unterstützte in den ersten sieben Jahren nach Einführung des SGB II 9,6 Millionen verschiedene Bedarfsgemeinschaften mit 14,6 Millionen Personen zumindest zeitweilig. Die Zahl der insgesamt betroffenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betrug 11,1 Millionen, die der arbeitslosen Leistungsberechtigten 8,8 Millionen. Dabei ist die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um rund 550.000 auf 3,4 Millionen im Jahr 2011 gesunken, die Zahl der leistungsberechtigten Personen ging von 7,3 auf unter 6,4 Millionen zurück. Gleiches gilt für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (von 5,4 auf 4,6 Millionen) – und hier insbesondere die arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, bei denen der Rückgang von 2,7 auf knapp zwei Millionen relativ am stärksten ausfiel. Positiv zu vermelden ist auch, dass der im Zuge der letzten Wirtschaftskrise befürchtete Anstieg an ALG-II-Empfängern ausgeblieben ist.

Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung hat sich die Dynamik innerhalb der Grundsicherung nicht für alle Betroffenen gleichermaßen erhöht. Nach wie vor ist eine nicht unerhebliche Verfestigung des Leistungsbezugs zu beobachten. Dies zeigt ein Blick auf diejenigen Leistungsberechtigten, die seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 durchgängig Transferleistungen bezogen haben. So waren bis zum Jahresende 2011 1,6 Millionen Personen in gut 760.000 Bedarfsgemeinschaften durchgängig auf Leistungen des SGB II angewiesen (siehe untere Fläche in Abbildung 2.1). 2011 war somit rund ein Viertel der Leistungsbezieher seit 2005 kontinuierlich auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beträgt dieser Anteil rund 24 Prozent (vgl. Tabelle 2.4). Zugleich war die deutliche Mehrheit der leistungsberechtigten Personen im Beobachtungszeitraum mindestens ein Jahr im Leistungsbezug (schraffierte Fläche

in Abbildung 2.1). Insofern hat sich an der bereits in der Vergangenheit beobachteten Verfestigungstendenz substantiell wenig geändert.

Abbildung 2.1

Bestand und Fluktuation von Personen im SGB II (Bundesgebiet, 2005 bis 2011)



Die Abbildung zeigt, wie sich die Zusammensetzung des Personenkreises in der Grundsicherung durch Zu- und Abgänge monatlich verändert. Den Sockel bilden Personen mit durchgehendem Leistungsbezug. Schraffierte Flächen markieren den Anteil mit jeweils mindestens 12-monatigem durchgehendem Leistungsbezug.

Quelle: AdminP (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Bei der Betrachtung der Bestandsentwicklung lässt sich zudem zwischen ununterbrochener und kumulierter Dauer des Leistungsbezugs differenzieren. Dabei fasst die kumulierte Dauer den Verfestigungsbegriff weiter und schließt auch Zeiten des Leistungsbezugs ein, die durch eine Erwerbstätigkeit unterbrochen waren. Ende 2011 – also zum Ende des Betrachtungszeitraums – waren 64 Prozent der Leistungsempfänger bereits mehr als zwei Jahre ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Dieser Anteil hat sich seit 2009 wieder leicht erhöht. 78 Prozent bezogen im Dezember 2011 SGB-II-Leistungen schon für mindestens ein Jahr. Auch wenn die absolute Zahl der Langzeitleistungsbezieher seit 2006 rückläufig ist, liegt ihr Anteil durchgehend bei mindestens drei Viertel aller Leistungsbezieher (vgl. Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4

Personen nach ununterbrochener Dauer des Leistungsbezugs

	Bisherige ununterbrochene Dauer des SGB-II-Bezugs (Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres in Tsd.)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamt	7.193	7.363	7.096	6.675	6.795	6.498	6.104
1–3 Monate	747	663	593	589	600	536	492
4–11 Monate	1.635	1.209	1.024	947	1.081	912	848
12 und mehr Monate	4.812	5.491	5.479	5.139	5.114	5.049	4.764
Darunter:							
12–23 Monate	4.812	1.596	1.163	964	1.011	1.008	852
24 und mehr Monate		3.895	4.315	4.175	4.104	4.041	3.913
Anteil Langzeit (mehr als 12 Monate an allen LB*)	67 %	75 %	77 %	77 %	75 %	78 %	78 %
Anteil 2 Jahre und mehr (an allen LB*)		53 %	61 %	63 %	60 %	62 %	64 %

* LB = Leistungsberechtigte.

Quelle: AdminP (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Tabelle 2.5

Personen nach kumulierter Dauer des Leistungsbezugs

	Bisherige kumulierte Dauer des SGB-II-Bezugs (Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres in Tsd.)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamt	7.193	7.363	7.096	6.675	6.795	6.498	6.104
1–3 Monate	503	332	237	200	209	163	143
4–11 Monate	1.879	947	639	511	515	427	350
12 und mehr Monate	4.812	6.084	6.220	5.965	6.071	5.908	5.611
Darunter:							
12–23 Monate	4.812	2.189	1.114	788	718	634	509
24 und mehr Monate		3.895	5.105	5.177	5.354	5.274	5.102
Anteil Langzeit (mehr als 12 Monate an allen LB*)	67 %	83 %	88 %	89 %	89 %	91 %	92 %
Anteil 2 Jahre und mehr (an allen LB*)		53 %	72 %	78 %	79 %	81 %	84 %

* LB = Leistungsberechtigte.

Quelle: AdminP (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Noch deutlicher offenbaren sich die Verfestigungstendenzen im Bereich der Grundsicherung, wenn die kumulierte Dauer des Leistungsbezugs betrachtet wird. So beträgt der Anteil der leistungsberechtigten Personen, die zwischen 2005 und 2011 insgesamt zwei Jahre lang – also teilweise mit Unterbrechungen – Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, mittlerweile 84 Prozent (vgl. Tabelle 2.5). Gegen-

über den Werten vom Dezember 2007 ist dies ein Anstieg um zwölf Prozentpunkte. 92 Prozent der Leistungsberechtigten haben in den Jahren von 2005 bis 2011 insgesamt mindestens zwölf Monate Leistungen erhalten, wenn auch zum Teil mit Unterbrechungen.

In Tabelle 2.6 ist die Entwicklung des SGB-II-Bestands nach weiteren Kennziffern aufgeschlüsselt. Sie umfassen Angaben zur Entwicklung der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten in den Jahren 2005 bis 2011. Im Einzelnen geht es um die folgenden Kennziffern:

- Betroffene: Kumulierte Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bzw. Personen, die innerhalb eines Zeitraums mindestens einmal auf Leistungen angewiesen waren.
- Jahresdurchschnitt: jahresdurchschnittlicher Bestand an Bedarfsgemeinschaften bzw. Personen.
- Durchgehender Leistungsbezug: Bedarfsgemeinschaften oder Personen, die im Zeitraum ununterbrochen Leistungen bezogen haben.
- Das Verhältnis Betroffene/Durchschnitt gibt an, wie viele Personen im Vergleich zum Durchschnittsbestand insgesamt vom Leistungsbezug betroffen waren. Ein hoher Wert deutet also auf eine gewisse Dynamik, ein geringer Wert auf eine Trägheit im Bestand hin.
- Das Verhältnis durchgehend/Durchschnitt zeigt den Anteil der Personen oder Bedarfsgemeinschaften am Jahresdurchschnitt an, die ununterbrochen Leistungen bezogen. Der Wert kann also als Maß für einen verfestigten Leistungsbezug verstanden werden.

Mit Blick auf die Dynamik im SGB II ist zunächst also die Relationen von Betroffenen zum Jahresdurchschnitt zu betrachten, die im Jahr 2011 bei den Leistungsberechtigten 124 Prozent betrug. Die Zahl der 2011 insgesamt hilfebedürftigen Personen (7,88 Millionen) lag also deutlich über der durchschnittlichen Zahl an Leistungsberechtigten (6,35 Millionen). Die Relation von Betroffenen zum Jahresdurchschnitt hat sich über die Jahre hinweg nicht grundlegend geändert – es ist also keine steigende Dynamik festzustellen. Auch ein weiterer Indikator, der Anteil der durchgehend Leistungsberechtigten am Durchschnittsbestand, verweist auf einen hohen Anteil an Dauerbeziehern. Im Jahr 2011 lag er bei 74 Prozent für Bedarfsgemeinschaften, bei 76 Prozent für die leistungsberechtigten Personen und bei 74 Prozent für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. In den Jahresabgrenzungen wird also der überwiegende Teil der Personen von der Bewegung in der Grundsicherung nicht erfasst.

Tabelle 2.6

Eckdaten des SGB II für Deutschland – 2005 bis 2011 (in Tausend)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005 bis 2011
Bedarfsgemeinschaften (BG)								
Betroffene	5.076	5.251	4.804	4.634	4.615	4.624	4.419	9.615
(Jahres-)Durchschnitt	3.717	3.979	3.726	3.578	3.560	3.584	3.423	3.652
durchgehend	2.446	2.721	2.719	2.607	2.637	2.644	2.534	764
Betroffene/Durchschnitt	137 %	132 %	129 %	130 %	130 %	129 %	129 %	263 %
durchgehend/Durchschnitt	66 %	68 %	73 %	73 %	74 %	74 %	74 %	21 %
Personen								
Betroffene	8.674	9.189	8.978	8.619	8.404	8.333	7.884	14.600
(Jahres-)Durchschnitt	6.756	7.347	7.241	6.909	6.727	6.713	6.353	6.864
durchgehend	4.792	5.454	5.469	5.154	5.131	5.078	4.826	1.603
Betroffene/Durchschnitt	128 %	125 %	124 %	125 %	125 %	124 %	124 %	213 %
durchgehend/Durchschnitt	71 %	74 %	76 %	75 %	76 %	76 %	76 %	23 %
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb)								
Betroffene	6.521	6.885	6.672	6.348	6.201	6.138	5.772	11.121
(Jahres-)Durchschnitt	4.982	5.392	5.278	5.011	4.909	4.894	4.615	5.012
durchgehend	3.437	3.911	3.901	3.675	3.670	3.631	3.428	1.101
Betroffene/Durchschnitt	131 %	128 %	126 %	127 %	126 %	125 %	125 %	222 %
durchgehend/Durchschnitt	69 %	73 %	74 %	73 %	75 %	74 %	74 %	22 %
Arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte (alo eLb)								
Betroffene	4.787	4.727	4.298	4.004	3.993	3.993	3.752	8.790
(Jahres-)Durchschnitt	2.726	2.685	2.446	2.185	2.147	2.073	1.992	2.322
durchgehend	1.475	1.398	1.264	1.080	1.003	900	905	53
Betroffene/Durchschnitt	176 %	176 %	176 %	183 %	186 %	193 %	188 %	379 %
durchgehend/Durchschnitt	54 %	52 %	52 %	49 %	47 %	43 %	45 %	2 %
Aufstocker Personen								
Betroffene	1.972	2.374	2.471	2.416	2.304	2.391	2.314	6.415
(Jahres-)Durchschnitt	914	1.136	1.247	1.241	1.209	1.247	1.204	1.171
durchgehend	341	428	500	498	517	525	513	31
Betroffene/Durchschnitt	216 %	209 %	198 %	195 %	191 %	192 %	192 %	548 %
durchgehend/Durchschnitt	37 %	38 %	40 %	40 %	43 %	42 %	43 %	3 %

Quelle: AdminP SGB II (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Etwas positiver sieht die Situation bei den arbeitslosen Leistungsberechtigten aus, deren Zahl seit 2005 kontinuierlich abgenommen hat. Waren im Jahr der Einführung der Grundsicherung noch durchschnittlich gut 2,7 Millionen Leistungsberechtigte arbeitslos, sind es 2011 nur noch knapp zwei Millionen. Eine ähnliche Abwärtsentwicklung kennzeichnet auch die Zahl der jährlich insgesamt von Arbeitslosigkeit betroffenen Leistungsberechtigten – mit einer gewissen Seitwärtsbewegung zwischen 2008 und 2010. Die Verhältnisse Betroffene/Durchschnitt (2011: 188 %) sowie durchgehend/Durchschnitt (2011: 45 %) weisen im Vergleich zu den anderen Gruppen auf mehr Bewegung bei den Arbeitslosen hin. In den letzten drei Jahren liegt der Anteil der Betroffenen am Durchschnittsbestand zudem deutlich höher als in den Anfangsjahren der Grundsicherung, was für eine steigende Dynamik spricht. Auch ist die Zahl der durchgängig Arbeitslosen von knapp 1,5 Millionen im Jahr 2005 auf gut 900.000 gesunken. Dies schlägt sich in einem Rückgang des Anteils der durchgehend Arbeitslosen am Durchschnittsbestand von 54 Prozent im Jahr 2005 auf 45 Prozent im Jahr 2011 nieder. Insgesamt legen diese Befunde nahe, dass die Dynamik in der Teilgruppe der arbeitslosen Leistungsbezieher höher ist als in anderen Teilgruppen im SGB II und zudem zugenommen hat – die Arbeitslosen im SGB II profitieren demnach von der höheren Beschäftigungsdynamik am deutschen Arbeitsmarkt.

Bei den erwerbstätigen Leistungsberechtigten, den sogenannten Aufstockern, lässt sich in der Anfangsphase der Grundsicherung ein Anstieg feststellen – in dieser Zeit hat auch die Zahl der Leistungsberechtigten insgesamt zugenommen. Seit 2008 hat sich die Zahl weitgehend stabilisiert (vgl. auch Abschnitt 2.2.4). Die Zahl der durchgängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten hat von 341.000 im Jahr 2005 auf 513.000 Personen im Jahr 2011 zugenommen. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist dies ein Teilerfolg: So ist die gestiegene Zahl an Erwerbstätigen im Bereich der Grundsicherung grundsätzlich positiv zu bewerten. Wenn sich dieses Arrangement jedoch verfestigt – Hilfebedürftigkeit also reduziert, aber nicht gänzlich überwunden wird – ist eines der zentralen Ziele des SGB II gleichwohl noch nicht erreicht. Unbegründet scheint allerdings die Befürchtung zu sein, dass es trotz Erwerbstätigkeit zu einer dauerhaften Verfestigung des Leistungsbezugs kommt. Nur vier Prozent der Aufstocker im Jahr 2011 bezogen tatsächlich über den gesamten Zeitraum seit 2005 gleichzeitig Leistungen des SGB II.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den letzten Jahren zumindest leichte Rückgänge der absoluten Zahlen in den dargestellten Gruppen zu beobachten sind. Deutlichere Veränderungen finden sich bei den Arbeitslosen. In dieser kleiner werdenden Gruppe ist zudem die Fluktuation höher als vor einigen Jahren, der „harte Kern“ der Langzeitarbeitslosen mithin etwas geschrumpft. Allerdings haben auch in dieser Gruppe 900.000 Personen während des gesamten Jahres 2011 Leistungen bezogen. Die Zahl der von Hilfebedürftigkeit insgesamt betroffenen Perso-

nen bleibt auch im Juni 2012 auf einem hohen Niveau von 6,2 Millionen Leistungsberechtigten. Auch der Anteil der Dauerbezieher ist anhaltend hoch. So haben die Anteile der durchgehenden Leistungsbezieher am Durchschnitt für Bedarfsgemeinschaften, leistungsberechtigte Personen und erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwischen 2007 und 2010 in keinem Jahr die Marke von 70 Prozent unterschritten. Übergänge aus Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug gelingen somit offenbar nur einer Minderheit der Leistungsberechtigten.

2.2 Dynamik in der Grundsicherung: Entwicklung von Zu- und Abgängen

Nach diesem Überblick über die Bestandsentwicklung werden im Folgenden die Fragen zur Dynamik innerhalb der SGB-II-Population vertieft behandelt. Zunächst wird dazu eine Untersuchung zu den Wegen in die Grundsicherung vorgestellt (Abschnitt 2.2.1), bevor anschließend die Abgänge in Erwerbstätigkeit im Vordergrund stehen. Hierbei geht es um den Einfluss personaler und haushaltsbezogener Merkmale auf den Übergang in den Arbeitsmarkt (Abschnitt 2.2.2), um die Arbeitsaufnahme Leistungsberechtigter (Abschnitt 2.2.3), die sogenannten Aufstocker, Leistungsbezieher also, die zugleich erwerbstätig sind (Abschnitt 2.2.4) sowie die Lohn- und Statusmobilität von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Abschnitt 2.2.5).

2.2.1 Viele Wege führen in die Grundsicherung: Ein Überblick

Welche Wege in die Grundsicherung führen und welche Ereignisse Hilfebedürftigkeit nach sich ziehen, wurde bislang vergleichsweise wenig untersucht. Eine Untersuchung von Fuchs (2012) berücksichtigt sowohl erwerbs- als auch haushaltsbezogene Ereignisse und bezieht zudem jene arbeitsmarktrelevanten Ressourcen und Hemmnisse ein, die der Hilfebedürftigkeit entgegenwirken bzw. zu dieser beitragen können. Datenbasis der Untersuchung ist die vierte Erhebungswelle des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS; vgl. hierzu auch Anhang B3). Ausgewertet wurden die Angaben der Vorstände jener Bedarfsgemeinschaften, die zwischen August 2008 und Juli 2009 den Bezug von SGB-II-Leistungen aufgenommen haben (für weitere Informationen vgl. ebd., S. 6).

Betrachtet man zunächst die erwerbsbezogenen Ereignisse, so zeigt sich, dass in knapp 61 Prozent der Fälle Arbeitslosigkeit oder ein verringertes Arbeitsentgelt die Hilfebedürftigkeit verursacht hat (vgl. Tabelle 2.7). In knapp 37 Prozent der Fälle ist ein ausgelaufener oder ein zu niedriger Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausschlaggebend.

Tabelle 2.7

Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II (Mehrfachnennungen möglich)

	Anteil in Prozent
Erwerbsbezogene Ereignisse	
Arbeitslosigkeit oder verringertes Arbeitsentgelt	60,8
Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausgelaufen/zu gering	36,9
Privatinsolvenz/Geschäftsaufgabe	3,0
gesundheitliche Probleme	4,0
Ereignisse im Haushaltskontext	
Auszug von einkommenserzielender Person	8,9
Wegfall anderer staatlicher/privater Zahlungen	12,9
Anzahl der Personen im Haushalt gestiegen	9,6
Umzug	0,7
Andere Ereignisse	
Vermögen/Ersparnisse aufgebraucht	21,7
Zuzug/Rückkehr nach Deutschland	4,5
Sonstiges	1,4

Quelle: Fuchs (2012); IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle; gewichtete Auszählung; n = 748; Bedarfsgemeinschaften, die zwischen August 2008 und Juli 2009 den Arbeitslosengeld-II-Bezug begonnen und im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen haben (Neu- und Wiedereingliederer); da Mehrfachnennungen möglich waren, summieren sich die Prozentangaben nicht auf 100 Prozent auf.

Offenkundig ist Arbeitslosigkeit der Hauptgrund dafür, dass Hilfebedürftigkeit entsteht. Gleichwohl sind auch Ereignisse im Haushaltskontext nicht zu vernachlässigen – vor allem wenn sich die personelle Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft ändert. Wenn erwerbstätige Personen ausziehen (8,9 %), etwa in Folge von Trennungen, oder die Bedarfsgemeinschaft wächst (9,6 %), beispielsweise mit der Geburt eines Kindes, steigt vielfach auch die Bedürftigkeit. In knapp 13 Prozent der Fälle ist es der Wegfall von Einkünften, etwa von Krankengeld oder Unterhaltszahlungen, welcher in die Hilfebedürftigkeit führt. Ein weiterer wichtiger Grund: das Aufbrauchen von Vermögen und Ersparnissen (21,7 %).

Betrachtet man nur die Gruppe derjenigen, die trotz Erwerbstätigkeit in den Leistungsbezug gefallen sind, so zeigt sich, dass bei diesen Personen die Hilfebedürftigkeit mehrheitlich im Haushaltskontext begründet ist (vgl. Tabelle 2.8). Hier spielen Veränderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft eine große Rolle, aber auch der Wegfall anderer Zahlungen sowie das Aufbrauchen von Vermögensbeständen.

Tabelle 2.8

Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II, die nicht mit Arbeitslosigkeit in Verbindung stehen (Mehrfachnennungen möglich)

	Anteil in Prozent
Erwerbsbezogene Ereignisse	
Privatinsolvenz/Geschäftsaufgabe	4,8
gesundheitliche Probleme	7,5
Ereignisse im Haushaltskontext	
Auszug von einkommenserzielender Person	22,5
Wegfall anderer staatlicher/privater Zahlungen	28,9
Anzahl der Personen im Haushalt gestiegen	21,0
Umzug	2,4
Andere Ereignisse	
Vermögen/Ersparnisse aufgebraucht	17,4
Zuzug/Rückkehr in BRD	13,9
Sonstiges	3,3

Quelle: Fuchs (2012); IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle; gewichtete Anteilswerte; n = 748; Bedarfsgemeinschaften, die zwischen August 2008 und Juli 2009 den Arbeitslosengeld-II-Bezug begonnen und im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen haben (Neu- und Wiederzugänger); da Mehrfachnennungen möglich waren, summieren sich die Prozentangaben nicht auf 100 Prozent auf.

Um ein vertieftes Verständnis der Faktoren zu gewinnen, die schlussendlich in die Hilfebedürftigkeit führen, hat Fuchs (2012) den Erwerbsverlauf von Personen näher betrachtet, die zwar im Juli 2009 Arbeitslosengeld II bezogen haben, nicht aber im Juli 2006, 2007 und 2008 (Datenquelle ist hier die dritte Zugangsstichprobe des PASS). Dabei zeigt sich: Rund ein Drittel der Personen war bereits einen bis zwölf Monate vor dem Zugang in die Grundsicherung arbeitslos. Immerhin 30 Prozent waren hingegen erwerbstätig und verdienten mehr als 400 Euro. Mit Eintritt der Arbeitslosigkeit waren diese Personen unmittelbar auf Leistungen des SGB II angewiesen. Elf Prozent der zugewanderten Personen gingen zuvor einer schulischen oder beruflichen Ausbildung nach und konnten in dieser Zeit keine bedarfsdeckenden Arbeitslosengeldansprüche erwerben. Während dieser Zugangsweg erwartungsgemäß vor allem bei jüngeren Personen eine Rolle spielt, gewinnen mit steigendem Alter Arbeitslosigkeit und nicht existenzsichernde Erwerbstätigkeiten an Bedeutung. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Einfluss gesundheitlicher Einschränkungen, die, wenn auch in vergleichsweise geringem Ausmaß, am ehesten in der Altersgruppe der 55- bis 62-Jährigen relevant werden.

Werden die arbeitsmarktrelevanten Ressourcen und Hemmnisse berücksichtigt, vervollständigt sich das Bild. Als maßgebliche Ressource erweist sich die schulische und berufliche Bildung, während gesundheitliche Einschränkungen einen entschei-

denden Risikofaktor darstellen. So zeigt der Vergleich mit der Bevölkerung ohne ALG-II-Bezug, dass letztere häufiger einen Schul- bzw. Berufsabschluss vorweisen können und deutlich häufiger über die allgemeine Hochschulreife verfügen. Mit Blick auf den Gesundheitszustand fällt auf, dass die Leistungsempfänger/-innen nach eigener Aussage häufiger von gesundheitlichen Problemen betroffen sind. Auch Personen mit Migrationshintergrund sind unter ihnen deutlich stärker vertreten (vgl. Tabelle 2.9).

Tabelle 2.9

Ressourcen und Hemmnisse von Zugängern und Nicht-Zugängern (Anteile in %)

	ALG-II-Zugänger	Bevölkerung ohne ALG II
Schulbildung (F = 23,3***)		
ohne Schulabschluss	10,9	2,4
Sonderschulabschluss	0,3	0,5
Hauptschulabschluss/Polytechnische Oberschule 8./9. Klasse	44,5	34,1
Mittlere Reife/ Polytechnische Oberschule 10. Klasse	28,1	32,3
Fachhochschulreife	3,5	6,6
Allgemeine Hochschulreife/Erweiterte Oberschule 12. Klasse	12,8	24,1
Berufsbildung (F = 28,1***)		
ohne Berufsabschluss/Anlernausbildung	35,2	13,8
Lehre/betriebliche Ausbildung	45,1	44,9
Berufsfachschule	8,9	11,9
Meister/Techniker	2,0	6,9
Berufsakademie	1,8	3,2
(Fach-)Hochschulabschluss	7,1	19,3
Gesundheitszustand (F = 7,4**)		
dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigung	27,4	21,7
Zuwanderungsstatus (F = 61,2***)		
Migrationshintergrund	38,2	17,9
Im Haushalt gesprochene Sprache (F = 77,7***)		
Fremdsprache im Haushalt	27,1	7,4
Haushaltstyp (F = 35,1***)		
alleinstehend ohne Kinder	41,1	20,7
alleinstehend, mindestens ein Kind unter 3 Jahren	2,9	0,1
alleinstehend, mindestens ein Kind zw. 4 und 15 Jahren	4,7	2,3
mit Partner, ohne Kinder	23,1	49,3
mit Partner, mindestens ein Kind unter 3 Jahren	16,4	9,3
mit Partner, mindestens ein Kind zw. 4 und 15 Jahren	11,8	18,3

Quelle: Fuchs (2012); IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle; gewichtete Anteilswerte; n = 3.837; Nicht-Zugänger: Personen, die im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen haben und zwischen 15 und 62 Jahre alt waren (ohne Personen, die zum Interviewzeitpunkt noch Schüler oder Studenten waren); Signifikanzniveaus: * = p < 0,05, ** = p < 0,01, *** = p < 0,001.

Mit seinen Analysen unterstreicht der Autor: Das verbreitete Bild von der Grundsicherung als ein primär für Arbeitslose installiertes Sicherungssystem bedarf zumindest teilweise der Korrektur. In diese Richtung weisen auch die Handlungsempfehlungen, die er aus seinen Forschungsergebnissen ableitet. Neben der Unterstützung bei der Überwindung von Hilfebedürftigkeit plädiert der IAB-Forscher dafür, die präventiven Maßnahmen zu stärken. Seiner Ansicht nach sind die vorhandenen sozialstaatlichen Angebote wie Kinder- und Elterngeld, Wohngeld und Kinderzuschlag – auch durch ihre gezielte Kombination – stärker darauf auszurichten, Hilfebedürftigkeit als Folge kritischer Lebensereignisse schon im Vorfeld zu vermeiden.

2.2.2 Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung

Hilfebedürftigkeit kann offenkundig viele Ursachen haben, wobei Arbeitslosigkeit die mit Abstand häufigste ist. Daher ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine maßgebliche Voraussetzung, um den Leistungsbezug zu beenden. So hatten immerhin 45 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die den Leistungsbezug verlassen konnten, eine ungeforderte Beschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von mehr als 16 Stunden aufgenommen – so das Ergebnis der Befragungen, die in der ersten Welle (2006/2007) des PASS durchgeführt wurden. Weitere fünf Prozent der Befragten gingen einer staatlich geförderten Beschäftigung nach (vgl. Achatz/Trappmann 2009, S. 2).

Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, welchen Personengruppen es gelingt, die Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu überwinden und welche Faktoren sich positiv oder negativ auf diesen Prozess auswirken. Mit diesen Fragen haben sich Achatz und Trappmann (2011) auseinandergesetzt. Als Datengrundlage ihrer Analysen fungiert die erste Welle des PASS (für weitere Hinweise zur methodischen Umsetzung vgl. ebd., S. 16 ff.). Insbesondere haben sie untersucht, welche personalen und haushaltsbezogenen Merkmale die Chance beeinflussen, den eigenen Lebensunterhalt selbständig durch Erwerbseinkünfte bestreiten zu können. Dazu haben sie in drei verschiedenen Modellen den Übergang aus dem Grundsicherungsbezug in eine Erwerbstätigkeit geschätzt (vgl. Achatz/Trappmann 2011, S. 24). Ein solcher Übergang liegt immer dann vor, wenn ein Haushalt im Juli 2006 den Bezug von SGB-II-Leistungen berichtete, in der jeweiligen Folgebefragung jedoch angab, kein Arbeitslosengeld II mehr zu beziehen. Als arbeitsmarktvermittelt wurde ein solcher Übergang dann bewertet, wenn zusätzlich eine Erwerbstätigkeit von mehr als 15 Wochenstunden vorlag.

Formale Ausbildungsabschlüsse, so ein Ergebnis der Studie, wirken sich positiv auf den Übergang in den Arbeitsmarkt aus. Fehlende Schul- oder Ausbildungsabschlüsse hingegen verringern die Übergangschancen im Vergleich zur gewählten

Referenzperson (hier: Personen mit Volks- oder Hauptschulabschluss) um jeweils etwa sechs Prozentpunkte. Bemerkenswert ist, dass ein akademischer Abschluss im Vergleich zu einem Ausbildungsabschluss die Ausstiegswahrscheinlichkeit nicht signifikant erhöht. Allerdings geben Achatz und Trappmann zu bedenken, dass gerade im Bereich der akademischen Abschlüsse die Fallzahlen sehr gering sind. Personen, die trotz eines Hochschulabschlusses keine verbesserten Ausstiegsschancen aufweisen, dürften zudem andere arbeitsmarktrelevante Merkmale haben, die sich nachteilig auswirken, etwa einen schlechten oder am Arbeitsmarkt wenig nachgefragten Abschluss. Deutlich verminderte Ausstiegsschancen lassen sich bei Leistungsberechtigten ab 50 Jahren feststellen. Im Vergleich zu den 30- bis 50-Jährigen sind diese um 9,3 Prozentpunkte geringer. Nachteilig auf die Übergangswahrscheinlichkeit wirken sich auch gesundheitliche Einschränkungen sowie ein seit 2005 ununterbrochener Leistungsbezug aus.

Mit Blick auf den negativen Einfluss des Geschlechts auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit zeigt sich zunächst, dass dieser Effekt nicht für Singles gilt: Alleinlebende Frauen weisen keine schlechteren Abgangschancen auf als alleinlebende Männer. Zudem ist ein kinderloser Paarhaushalt im Vergleich zu einem kinderlosen Singlehaushalt für beide Partner im Vorteil (ebd., S. 26) bei der Überwindung des Leistungsbezugs: In dieser Haushaltkonstellation erhöht sich die Übergangswahrscheinlichkeit um 6,6 Prozentpunkte für Frauen sowie um 9,1 Prozentpunkte für Männer. Zumeist reicht es in dieser Konstellation bereits aus, wenn lediglich einer der beiden Partner eine bedarfsdeckende Beschäftigung aufnimmt. Im Falle des anderen Partners genügt dann bereits die Aufnahme einer Tätigkeit von gut 15 Wochenstunden, um im Sinne der Autoren als arbeitsmarktvermittelter Abgang aus der Grundsicherung zu gelten (vgl. ebd.).

Demgegenüber tragen Frauen mit Kindern das größte Risiko, ohne Erwerbstätigkeit im Leistungsbezug zu verbleiben. Ob diese Frauen ihre Kinder alleine erziehen oder gemeinsam mit ihrem Partner, ist für die Übergangswahrscheinlichkeit von untergeordneter Bedeutung. Deutlich relevanter sind das Alter des Kindes und der damit verbundene zeitliche Betreuungsaufwand. Befinden sich Kleinkinder unter drei Jahren im Haushalt, sinkt die Wahrscheinlichkeit eines erwerbsbedingten Abgangs um mehr als 13 Prozentpunkte und geht damit fast gegen null – unabhängig davon, ob es sich um Alleinerziehende oder Frauen in Partnerschaft handelt. Bei Kindern im Alter zwischen drei und 17 Jahren sind die Nachteile nicht mehr ganz so gravierend, aber die Übergangschancen verringern sich immer noch um nahezu acht Prozentpunkte (verglichen mit einem alleinstehenden Mann ohne Pflegeaufgaben).

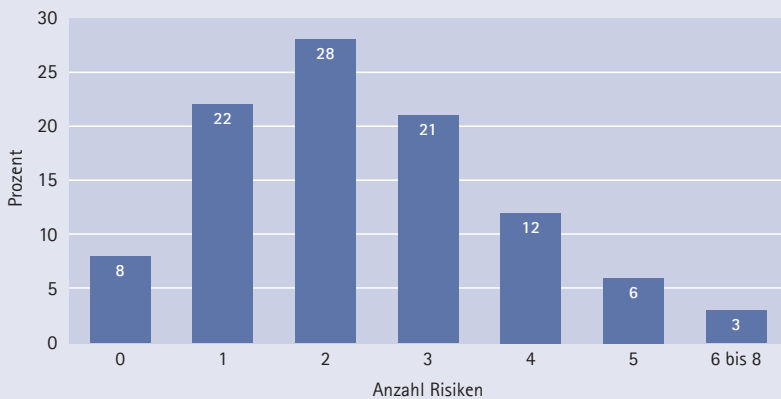
Erstaunlich ist zudem, dass für Väter die Präsenz von Kindern im Haushalt die Überwindung der Hilfebedürftigkeit begünstigt. Deren Wahrscheinlichkeit eines arbeitsmarktvermittelten Abgangs aus der Grundsicherung wird durch Kinder im

Haushalt erhöht – insbesondere bei Kindern über drei Jahren. Die Übergangswahrscheinlichkeit steigt dann um 12,3 Prozentpunkte. Worauf dieser deutlich positive Effekt zurückzuführen ist, lässt sich mit der verwendeten Datengrundlage nicht vollständig aufklären. Achatz und Trappmann vermuten jedoch, dass er vor allem Folge der „normativen Orientierung an den Pflichten eines ‚Familienernährers‘“ (ebd., S. 27) ist.

Die Autoren haben auch geprüft, inwiefern sich die Arbeitsmarktlage auf die Übergangswahrscheinlichkeit auswirkt. Dabei zeigt sich, dass eine (auf Kreisebene) sinkende Arbeitslosenquote die Übergangswahrscheinlichkeit nur insignifikant begünstigt. Geringere Arbeitsmarktaussichten lassen sich jedoch für ostdeutsche Leistungsbezieher ausmachen.

Abbildung 2.2

Häufung von Risiken bei SGB-II-Beziehern (in Prozent)



Quelle: Achatz/Trappmann (2011); PASS, 1. Welle.

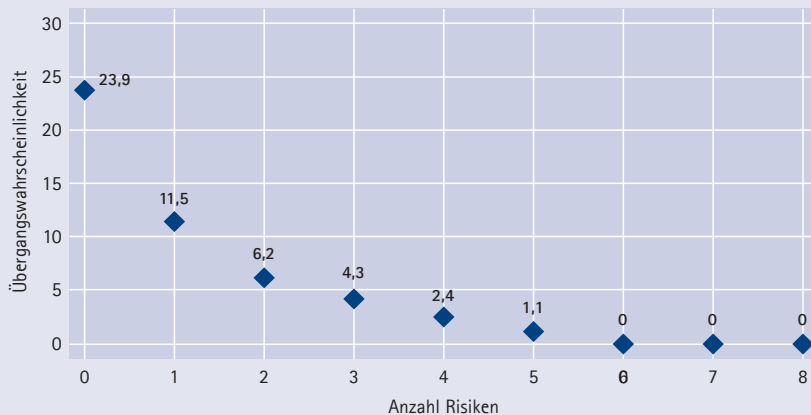
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass insbesondere die folgenden Risikomerkmale die Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt mindern: fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Leistungsbezug vor dem Untersuchungszeitraum, Alter (über 50 Jahre), Migrationshintergrund sowie die mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache. Auch Mütter haben geringe Übergangschancen. Jeder dieser Faktoren mindert für sich genommen die Chance auf Erwerbstätigkeit um etwa die Hälfte. Erschwerend kommt hinzu, dass die Mehrheit der Leistungsberechtigten mehrere Risiken auf sich vereinigt (vgl. Abbildung 2.2). Während lediglich acht Prozent keinen der genannten Risikofaktoren aufweisen, ist bereits bei 22 Prozent zumindest ein Risiko auszumachen. Bei mehr als zwei Dritteln finden sich mindestens zwei der oben aufgeführten Merkmale. Die Wahrscheinlichkeit eines arbeitsmarktvermittelten Abgangs aus der Grundsicherung ist in diesen Fällen erheblich reduziert. In der Grup-

pe jener Leistungsberechtigten, die genau zwei Risikofaktoren aufweisen, sind drei Merkmalskombination besonders häufig vertreten: gesundheitliche Einschränkungen und Langzeitbezug (23 %), Langzeitbezug und ein Alter von über 50 Jahren (16,7 %) sowie ein Alter von über 50 Jahren und gesundheitliche Einschränkungen (12,9 %).

Gerade wenn mehrere Risikofaktoren vorliegen, sinkt die Wahrscheinlichkeit eines arbeitsmarktvermittelten Übergangs drastisch (vgl. Abbildung 2.3). Während die Wahrscheinlichkeit eines solchen Abgangs in der Gruppe der „risikofreien“ Leistungsberechtigten immerhin bei 23,9 Prozent liegt, halbiert sich diese bei Vorliegen eines Risikofaktors auf 11,5 Prozent und bei einem zweiten erneut auf 6,2 Prozent. Bei drei gleichzeitig vorliegenden Hemmnissen sinkt die Chance, die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu überwinden, auf 4,3 Prozent und tendiert bei vier und mehr Risikofaktoren schließlich gegen null – ein sozialpolitisch höchst brisanter Befund. Gleichwohl raten die IAB-Forscher/-innen davon ab, Maßnahmen und Interventionen auf risikoärmere Personen zu konzentrieren. Dies mag aus pragmatischen Erwägungen heraus naheliegen, wäre aber nicht nur unter Gerechtigkeitsaspekten problematisch. Denn damit ginge zugleich die Gefahr einer dauerhaften Verfestigung des Leistungsbezugs einher.

Abbildung 2.3

Übergangswahrscheinlichkeiten nach Anzahl der Risikomerkmale (in Prozent)



Quelle: Achatz/Trappmann (2011); PASS, 1. Welle.

2.2.3 Arbeitsaufnahmen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

Im Verlauf des Jahres 2008 haben immerhin rund 1,1 Millionen Leistungsempfänger/-innen insgesamt 1,2 Millionen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse aufgenommen, hinzu kamen weitere 565.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Koller/Rudolph 2011). Mehr als zwei Drittel (69,4 %) der

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse waren Vollzeitstellen, 18,1 Prozent waren Teilzeitstellen von mehr als 18 Wochenstunden (unterhalb dieser Grenze waren es lediglich 4 %), weitere acht Prozent entfielen auf Ausbildungsverhältnisse. Hervorzuheben ist, dass mehr als ein Viertel dieser Arbeitsaufnahmen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik gefördert wurden – etwa durch Eingliederungszuschüsse. In den ostdeutschen Bundesländern liegt die Förderquote bei 38,5 Prozent, in Westdeutschland bei 20,5 Prozent.

Dass viele Leistungsberechtigte eine Arbeit aufgenommen haben, ist aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive grundsätzlich positiv zu werten. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch eine Reihe problematischer Aspekte. Ein erheblicher Teil der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse ist nicht bedarfsdeckend oder instabil. Vielfach bleibt eine Bedarfsgemeinschaft auch dann bedürftig, wenn eines ihrer Mitglieder eine Arbeit aufgenommen hat, oder muss bereits nach kurzer Zeit erneut Leistungen beziehen. So wurde nur in gut der Hälfte aller Fälle ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt und über 44 Prozent der im Jahr 2008 aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse endeten innerhalb eines halben Jahres (vgl. Tabelle 2.10). Es zeigt sich auch, dass die nicht bedarfsdeckenden Beschäftigungsverhältnisse deutlich instabiler sind als die bedarfsdeckenden: Während 52 Prozent der nicht bedarfsdeckenden Tätigkeiten bereits innerhalb des ersten halben Jahres endeten, gilt dies nur für 38 Prozent der bedarfsdeckenden Jobs. Nur 37,2 Prozent aller im Jahr 2008 begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse beenden den Transferbezug für mindestens ein halbes Jahr.

Tabelle 2.10

Sozialversicherungspflichtige Arbeitsaufnahmen aus dem SGB-II-Leistungsbezug 2008

	Insgesamt		Stabile Beschäftigung*			
			ja		nein	
	in Tsd.	%	in Tsd.	%	in Tsd.	%
Arbeitsaufnahmen insgesamt	1.177	100,0	652	55,4	526	44,6
<i>Darunter</i>						
nicht bedarfsdeckend	582	49,4	280	23,8	302	25,6
bedarfsdeckend	595	50,6	368	31,3	227	19,3
<i>Davon</i>						
nachhaltiges Leistungsende** (mindestens 6 Monate)	438	37,2	340	28,9	98	8,3
erneuter Leistungsbezug innerhalb von 6 Monaten	157	13,4	28	2,4	129	11,4

* Die Angaben wurden auf Basis des 1. Halbjahres 2008 hochgerechnet. Stabile Beschäftigung: mindestens 6 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt ohne Unterbrechung; Wechsel von Arbeitszeit oder Betrieb sind dabei möglich.

** Nachhaltig bedarfsdeckend: mindestens 6 Monate ohne SGB-II-Leistungsbezug.

Quelle: Koller/Rudolph (2011); Auswertungen aus dem Administrativen Panel und der Beschäftigten-Historik; hochgerechnete Werte.

Verantwortlich dafür ist nicht zuletzt die Lohnstruktur der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse. So lagen die Bruttolöhne aller 2008 aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse durchschnittlich bei nur 1.230 Euro (der Medianlohn betrug 1.130 Euro), wobei in 37,8 Prozent der Fälle der Bruttolohn weniger als 1.000 Euro und in gut 40 Prozent mehr als 1.250 Euro betrug. Wenig überraschend ist, dass die Löhne unterhalb von 1.000 Euro in der Mehrheit nicht ausreichten, um den Transferbezug zu beenden. Bei Vollzeitbeschäftigungen mit bedarfsdeckendem Lohn betrug dieser im Durchschnitt 1.525 Euro.

Tabelle 2.11 schlüsselt die aus dem SGB-II-Leistungsbezug heraus aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse schließlich nach verschiedenen Merkmalen auf und stellt sie der Gesamtheit der im Untersuchungszeitraum begonnenen Beschäftigungsverhältnisse gegenüber.

Tabelle 2.11

Sozialversicherungspflichtige Arbeitsaufnahmen* insgesamt und aus dem SGB-II-Leistungsbezug 2008

	Begonnene Beschäftigungsverhältnisse insg. (aus BA-Statistik)		Arbeitsaufnahmen aus dem SGB-II-Leistungsbezug				
			alle Arbeitsaufnahmen			bedarfsdeckende Arbeitsaufnahmen	
	in Tsd.	%	in Tsd.	%	von Sp. 1	in Tsd.	von Sp. 3
	1	2	3	4	5	6	7
Gesamt	7.577	100,0 %	1.177	100 %	15,5 %	595	50,6 %
Nach Geschlecht							
männlich	4.355	57,5 %	712	60,5 %	16,4 %	377	52,9 %
weiblich	3.221	42,5 %	465	39,5 %	14,4 %	219	47,0 %
Nach Nationalität							
Deutsche	6.663	87,9 %	1.006	85,4 %	15,1 %	525	52,2 %
Ausländer	914	12,1 %	171	14,6 %	18,8 %	70	41,1 %
Nach Bundesgebiet							
Westdeutschland	6.028	79,6 %	762	64,7 %	12,6 %	396	52,0 %
Ostdeutschland	1.548	20,4 %	416	35,3 %	26,8 %	199	47,9 %
Nach Altersklassen							
unter 25 Jahre	2.201	29,0 %	257	21,8 %	11,7 %	117	45,4 %
25–34 Jahre	2.126	28,1 %	359	30,5 %	16,9 %	195	54,5 %
35–44 Jahre	1.652	21,8 %	295	25,1 %	17,9 %	143	48,5 %
45–54 Jahre	1.197	15,8 %	210	17,8 %	17,5 %	108	51,6 %
über 55 Jahre	401	5,3 %	57	4,8 %	14,1 %	32	56,0 %

	Begonnene Beschäftigungsverhältnisse insg. (aus BA-Statistik)		Arbeitsaufnahmen aus dem SGB-II-Leistungsbezug				
			alle Arbeitsaufnahmen			bedarfsdeckende Arbeitsaufnahmen	
	in Tsd.	%	in Tsd.	%	von Sp. 1	in Tsd.	von Sp. 3
	1	2	3	4	5	6	7
Nach Arbeitszeit/Stellung im Beruf							
vollzeitbeschäftigt**	5.351	70,6 %	817	69,4 %	15,3 %	459	56,1 %
Arbeiter (nicht Facharbeiter)	2.036	26,9 %	468	39,7 %	23,0 %	234	50,0 %
Arbeiter (Facharbeiter)	1.123	14,8 %	160	13,6 %	14,3 %	98	61,4 %
Meister, Polier	39	0,5 %	2	0,1 %	4,1 %	1	77,4 %
Angestellter	2.151	28,4 %	187	15,9 %	8,7 %	125	66,7 %
Auszubildende	818	10,8 %	94	8,0 %	11,5 %	38	40,3 %
teilzeitbeschäftigt	1.401	18,5 %	262	22,2 %	18,7 %	97	37,2 %
Teilzeit: WAZ < 18 Std.	357	4,7 %	48	4,1 %	13,5 %	12	25,9 %
Teilzeit: WAZ ≥ 18 Std.	1.044	13,8 %	213	18,1 %	20,5 %	85	39,7 %
Nach Ausbildung							
Volks-, Haupt-, Realschule ohne Berufsabschluss	1.359	17,9 %	276	23,4 %	20,3 %	117	42,3 %
Volks-, Haupt-, Realschule mit Berufsabschluss	2.759	36,4 %	396	33,6 %	14,3 %	221	55,8 %
Abitur ohne Berufsabschluss	304	4,0 %	12	1,0 %	3,9 %	6	53,3 %
Abitur mit Berufsabschluss	243	3,2 %	16	1,4 %	6,7 %	11	67,6 %
Fachhochschulabschluss	198	2,6 %	12	1,0 %	6,1 %	9	78,2 %
Hochschulabschluss	398	5,3 %	20	1,7 %	4,9 %	16	81,9 %
Ausbildung unbekannt	2.315	30,6 %	446	37,9 %	19,3 %	215	48,2 %
* Die Zahl der begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse schließt Betriebswechsel ein.							
** Ohne Auszubildende.							
Quelle: Koller/Rudolph (2011); Auswertungen aus dem Administrativen Panel SGB II und der Beschäftigten-Historik in Verbindung mit BA-Statistik: begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 2008; hochgerechnete Werte.							

Zunächst zeigt sich, dass die Arbeitsaufnahmen aus dem SGB II insgesamt 15,5 Prozent aller begonnenen Beschäftigungsverhältnisse ausmachen, wobei Männer und Ausländer mit 16,4 bzw. 18,8 Prozent überproportional beteiligt sind (vgl. Spalte 5 in Tabelle 2.11). Die Betrachtung nach Altersgruppen zeigt: Die Unter-25-Jährigen nehmen anteilig am seltensten eine Beschäftigung aus dem SGB II heraus auf (11,7 %). Auch Über-55-Jährige sind erwartungsgemäß leicht unterproportional vertreten (14,1 %). Bei den Berufsgruppen weisen Arbeiter (ohne Facharbeiter) mit 23 Prozent den relativ höchsten Anteil an Arbeitsaufnahmen aus dem SGB II auf, Angestellte hingegen nur einen Anteil von 8,7 Prozent (vgl. Tabelle 2.11).

2.2.4 Hilfebedürftig trotz Arbeit: Die Aufstocker im SGB II

Zwar gelingt es einer vergleichsweise hohen Zahl an Leistungsberechtigten, eine Beschäftigung aufzunehmen. Ein nicht unwesentlicher Teil davon erwies sich jedoch als nicht bedarfsdeckend, sodass die Beschäftigten weiterhin auf SGB-II-Leistungen angewiesen waren. Im Juni 2012 wurden gut 1,3 Millionen Aufstocker gezählt, was immerhin knapp 30 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entspricht. Hinzu kommt, dass die Zahl aller Personen, die im Laufe eines Jahres Transferleistungen und Erwerbseinkommen kombinieren, zwischen 2005 und 2010 etwa doppelt so hoch ausfällt wie der Jahresdurchschnitt. Zudem üben Aufstocker auch mehrere Beschäftigungsverhältnisse innerhalb eines Jahres aus, ohne den Leistungsbezug zu verlassen. Innerhalb des Leistungsbezugs findet somit ein vielfacher Wechsel von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit mit vielen eher kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen oder kurzem ergänzendem Leistungsbezug statt. Der weit überwiegende Teil der gut 1,3 Millionen Aufstocker ist abhängig beschäftigt, wobei geringfügige Beschäftigung eine wichtige Rolle spielt. Allerdings ist die Zahl der selbständigen Aufstocker zwischen 2007 und 2012 um etwa 50.000 auf 126.000 gestiegen, während sich bei den abhängig Beschäftigten keine größeren Veränderungen zeigen.

Aufstocker: Die Rolle der Bedarfsgemeinschaft

Dass erwerbstätige Personen trotz Beschäftigung hilfebedürftig sind, hat viele Gründe: Neben einem niedrigen Lohnniveau ist dies auch auf einen geringen Arbeitszeitumfang, etwa bei (geringfügiger) Teilzeitbeschäftigung, sowie auf die Größe der Bedarfsgemeinschaft zurückzuführen. Dietz et al. (2009) haben untersucht, worauf die Bedürftigkeit bei abhängig beschäftigten Erwerbstätigen zurückzuführen ist.¹ Sie haben ermittelt, wie sich Arbeitsumfang und Bruttostundenlöhne bei Aufstockern verteilen. Datenbasis ihrer Analyse ist die erste Erhebungswelle des PASS (für detailliertere Angaben vgl. ebd., S. 6).

Unter den erwerbstätigen Leistungsberechtigten sind Single-Bedarfsgemeinschaften mit 295.000 Personen die größte Einzelgruppe (vgl. Tabelle 2.12). Dagegen fällt die Zahl der Aufstocker in größeren Familien eher gering aus. Lediglich in 67.000 Bedarfsgemeinschaften befinden sich drei und mehr Kinder unter 25 Jahren, in 136.000 Fällen sind es zwei Kinder. Die Autoren deuten dies als ersten Hinweis darauf, dass die Größe der Bedarfsgemeinschaften allein allenfalls für einen Bruchteil der Aufstocker verantwortlich ist (ebd., S. 2).

¹ Bruckmeier et al. (2013) legen eine neue Analyse der Aufstocker im SGB II vor und thematisieren dabei auch Einflussfaktoren auf Übergänge aus der Hilfebedürftigkeit.

Tabelle 2.12

Familienkonstellationen von abhängig beschäftigten Aufstockern

Aufstocker-Typ	Zahl der Aufstocker-Bedarfsgemeinschaften*	Darin abhängig erwerbstätige Personen**	Aufstocker-Bedarfsgemeinschaften mit ... Kindern unter 25 Jahren		
			1 Kind	2 Kinder	3 Kinder und mehr
Single	295.000	295.000	-	-	-
alleinerziehend	197.000	204.000	118.000	66.000	13.000
Paar ohne Kinder	121.000	145.000	-	-	-
Paar mit Kind(ern)	275.000	365.000	85.000	136.000	54.000
insgesamt	888.000	1.008.000	203.000	202.000	67.000

* n = 1.041 (hochgerechnet 888.000 Bedarfsgemeinschaften). ** n = 1.139 (hochgerechnet 1.008.000 Personen).

Quelle: Dietz et al. (2009); PASS, 1. Welle (Dez. 2006–Jul. 2007).

Dagegen zeigt die Betrachtung des Arbeitsumfangs, dass über die Hälfte (55,2%) aller abhängig beschäftigten Aufstocker einer geringfügigen Beschäftigung mit weniger als 15 Wochenstunden nachgeht. Folglich können sie kaum ein existenzsicherndes Einkommen erzielen, sodass Bedürftigkeit hier vor allem aufgrund des geringen Arbeitsvolumens entsteht (vgl. ebd., S. 3). Anders sieht dies hingegen bei den Leistungsberechtigten aus, die einer Vollzeittätigkeit nachgehen (20,1%). Während bei größeren Bedarfsgemeinschaften in jedem Fall der höhere Bedarf mitverantwortlich für die Bedürftigkeit ist, müssen im Falle der Single-Bedarfsgemeinschaften Niedriglöhne als ausschlaggebend gelten. Neben dem Arbeitsumfang haben folglich auch die jeweils erzielten Löhne einen Einfluss darauf, ob Erwerbstätige hilfebedürftig sind. Die durchschnittlichen Stundenlöhne der Aufstocker liegen im Westen Deutschlands bei sieben, in den ostdeutschen Bundesländern bei sechs Euro. Der Bundesdurchschnitt beträgt 6,60 Euro. Besonders gering fallen die Löhne bei Singles im Westen und bei Alleinerziehenden im Osten Deutschlands aus. Über die durchschnittlich höchsten Löhne verfügen Erwerbstätige in Bedarfsgemeinschaften von Paaren mit Kindern (vgl. Tabelle 2.13). Viele Aufstocker erzielen also Löhne, mit denen sie kaum die Hilfebedürftigkeit verlassen können. Doch es gibt auch einen Teil der Aufstocker, die durchaus ein Lohnniveau aufweisen, das bei Vollzeit ausreichen würde, um insbesondere kleine Bedarfsgemeinschaften aus dem Leistungsbezug zu führen.²

² Im Jahr 2008 lag der Bruttostundenlohn, der einen Single-Haushalt mit durchschnittlichen Kosten der Unterkunft und ohne befristeten Zuschlag nach § 24 SGB II mit einer Vollzeittätigkeit aus der Bedürftigkeit führt, bei etwa 6,50 €.

Tabelle 2.13

Bruttostundenlöhne von Aufstockern nach Typ der Bedarfsgemeinschaft

	Single		Alleinerziehend		Paar ohne Kinder		Paar mit Kindern	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Anteile in Prozent								
unter 5 €/h	40,5	60,2	24,5	51,1	36,3	28,8	20,2	24,4
5 bis unter 7,5 €/h	28,7	22,3	31,8	30,1	29,1	39,4	24,6	49,8
7,5 bis unter 10 €/h	21,6	12,1	26,2	9,8	9,1	28,3	39,3	16,4
10 €/h und mehr	9,3	5,3	17,5	9,0	25,4	3,4	17,9	9,4
In Euro								
arithmetisches Mittel	6,05	5,71	7,28	5,38	7,03	6,33	7,68	6,37
Quelle: Dietz et al. (2009); PASS, 1. Welle (Dez. 2006–Jul. 2007); n = 975 (hochgerechnet 836.000) ohne fehlende Werte beim Arbeitsumfang und Erwerbseinkommen.								

Dies führt zur Frage zurück, welche Faktoren einer Ausweitung des Arbeitsvolumens entgegenstehen. Von den Alleinstehenden suchen 63 Prozent eine neue Arbeitsstelle. Sie haben trotz gesundheitlicher Einschränkungen und vergleichsweise geringer Qualifikation relativ gute Beschäftigungsaussichten. Dem stehen 37 Prozent gegenüber, die sich nicht aktiv um eine Ausweitung ihrer Beschäftigung bemühen, wenngleich sie mehrheitlich nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Viele davon dürften vermutlich entmutigt sein. So zeigen die Befragungsdaten, dass immerhin 45,6 Prozent der nicht suchenden Singles – und damit doppelt so viele wie in der Gesamtbevölkerung – eine schwerwiegende gesundheitliche Einschränkung angeben. Auch der Anteil von über 58-jährigen Personen ist in dieser Gruppe mit 14,5 Prozent mehr als dreimal so hoch wie bei den suchenden Singles. Deutlich höher fällt zudem der Anteil von Personen ohne Schulabschluss aus. Bei den Alleinerziehenden liegt nicht nur der Anteil derjenigen, die aktiv nach einer Beschäftigung mit längerer Arbeitszeit suchen, mit knapp 50 Prozent vergleichsweise hoch, sie weisen zudem eine sehr hohe formale Qualifikation auf. Als entscheidendes Hemmnis erweist sich für sie die Betreuungssituation. So geben 43,3 Prozent der aktiv arbeitssuchenden Alleinerziehenden einen Betreuungsbedarf an, nur 2,6 Prozent der alleinerziehenden Aufstocker mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren erhielten jedoch ein Betreuungsangebot durch das Jobcenter. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Paaren mit Kindern. In ihrem Fall sind fehlende Betreuungsmöglichkeiten der Hauptgrund dafür, dass ein erheblicher Teil der nicht erwerbstätigen Partner keine Beschäftigung sucht.

In ihrem Fazit heben die IAB-Forscher hervor, dass die erwerbstätigen Leistungsberechtigten insgesamt eine „relativ hohe intrinsische Arbeitsmotivation“ (ebd., S. 8) aufweisen. Angesichts der Tatsache, dass sie bereits einer Erwerbs-

tätigkeit nachgehen, sehen Dietz et al. (2009) daher vor allem „Restriktionen auf der Nachfrageseite“ (ebd.) des Arbeitsmarktes. Ihrer Einschätzung zufolge gilt dies zweifelsfrei für die arbeitsuchenden Aufstocker, mit gewissen Einschränkungen auch für diejenigen, die nicht nach besser entlohnerten Arbeitsverhältnissen suchen. Schließlich sind hier nicht zuletzt „Entmutigungseffekte“ (ebd.) als Folge erfolgloser Suchbemühungen ausschlaggebend. Daher sind die Handlungsmöglichkeiten aktivierender Arbeitsmarktpolitik, die bei der Leistungs- und Konzessionsbereitschaft ansetzen, bei dieser Gruppe eher gering. Anders könnte dies lediglich bei den nicht erwerbstätigen Partnern in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern sein. Hier gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Betroffenen mit dem Verbleib im Hilfebezug arrangiert haben. Allerdings geben die Autoren zu bedenken, dass wegen allgemeiner Engpässe bei der Kinderbetreuung sowie den individuellen Vermittlungshemmnissen in dieser Gruppe die Erfolgsaussichten von Aktivierungsstrategien zumindest fraglich sind.

Arm trotz Arbeit? Working-Poor in der Grundsicherung

Während der Beitrag von Dietz et al. (2009) vor allem mögliche Ursachen der Hilfebedürftigkeit von Erwerbstätigen untersucht, gehen Bruckmeier et al. (2010b) der Frage nach, ob die erwerbstätigen Leistungsberechtigten als einkommensarm zu klassifizieren sind – also zur Gruppe der erwerbstätigen Armen, den sogenannten „working poor“, gehören. Zu diesem Zweck haben die Autoren die Leistungshistorien der Haushalte von erwerbstätigen ALG-II-Beziehern in den Jahren 2005 bis 2008 auf Basis von Längsschnittdaten des Administrativen Panels untersucht (für weitere Hinweise zur Datengrundlage vgl. ebd., S. 207 ff.).

Auch wenn der Begriff der „working poor“ in der Armutsforschung recht geläufig ist, wird er oft sehr unterschiedlich operationalisiert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die genaue Abgrenzung vom jeweiligen Armutskonzept, von der gewählten Bezugsgruppe (Personen oder Haushalte) sowie von Umfang und Dauer der berücksichtigten Beschäftigungsverhältnisse abhängt. Mittlerweile hat sich jedoch das Konzept der Europäischen Union durchgesetzt. Dieses definiert alle Erwerbstätigen ab 18 Jahren als „working poor“, deren Nettoeinkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt und die im Erhebungsjahr länger als sechs Monate beschäftigt waren.

Gerade mit Blick auf die materielle Lage sind personenbezogene Angaben jedoch nur bedingt aussagekräftig, weshalb Bruckmeier et al. (2010b) Haushalte als Referenzkategorie wählen. Dabei ziehen sie als relatives Armutsmaß das sogenannte Äquivalenzeinkommen heran, das die im Haushalt erzielten Einkünfte in Relation zur Zahl ihrer Mitglieder setzt. Haushalte zwischen 50 und 60 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens gelten als armutsgefährdet, Haushalte mit

weniger als 50 Prozent als (einkommens-)arm. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Problemkonstellationen in Abhängigkeit von der Arbeitszeit stark variieren. So ist es bei einer geringfügigen oder einer Teilzeitbeschäftigung bisweilen möglich, durch eine Erhöhung des Arbeitsumfangs die Hilfebedürftigkeit zu beenden, wohingegen diese Option bei einer Vollzeitbeschäftigung kaum besteht. Zudem ist die Gleichzeitigkeit von Erwerbsarbeit und Transferempfang oftmals nur von kurzer Dauer, sodass die Dynamik in diesem Segment erheblich ist.

Tabelle 2.14

Nettoeinkommen von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften mit durchschnittlichen Kosten der Unterkunft und relative Armutsschwellen 2005 (in Euro)

Typen von Bedarfs- gemeinschaften	Ohne Erwerbs- einkommen	Mit Minijob (400 Euro)	Ein Erwerbstätiger im Haushalt, Bruttoeinkommen von:			Relative Armutsschwelle	
			800 €	1.000 €	1.500 €	50 %*	60 %**
Alleinstehende	561	721	801	821	k. A.	728	874
Alleinerziehende							
1 Kind unter 7 J.	1.044	1.204	1.284	1.304	1.354	947	1.136
1 Kind ab 7 und u. 14 J.	961	1.121	1.201	1.221	1.271	947	1.136
1 Kind ab 14 J.	1.030	1.190	1.270	1.290	1.340	1.092	1.311
2 Kinder u. 14 J.	1.337	1.497	1.577	1.597	1.647	1.165	1.398
Paar ohne Kind	954	1.114	1.194	1.214	1.264	1.092	1.311
Paar mit Kind(ern)							
1 Kind unter 14 J.	1.246	1.406	1.486	1.506	1.556	1.311	1.573
1 Kind ab 14 J.	1.315	1.475	1.555	1.575	1.625	1.456	1.748
2 Kinder u. 14 J.	1.523	1.683	1.763	1.783	1.833	1.529	1.835
2 Kinder, 1 unter Et 1 über 14 J.	1.592	1.752	1.832	1.852	1.902	1.675	2.010
2 Kinder ab 14 J.	1.661	1.821	1.901	1.921	1.971	1.820	2.185
3 Kinder u. 14 J.	1.789	1.949	2.079	2.049	2.099	1.748	2.097
3 Kinder ab 14 J.	1.996	2.156	2.236	2.256	2.308	2.185	2.621

* Streng arm. ** Armutsgefährdet.

Dargestellt ist in den ersten fünf Spalten das Monateinkommen von Haushalten mit SGB-II-Bezug bei unterschiedlichem Erwerbseinkommen. Es setzt sich zusammen aus den SGB-II-Leistungen (Regelsatz), Mehrbedarf für Alleinerziehende und durchschnittlich anerkannten Kosten der Unterkunft, dem Nettoerwerbseinkommen und dem Kindergeld. Die relativen Armutsschwellen berechnen sich nach dem durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen (Median) nach der neuen OECD-Skala aller Haushalte in Deutschland 2005. Ein Alleinstehender mit 1.500 Euro Bruttoeinkommen hat keinen Anspruch mehr auf SGB-II-Leistungen.

Quelle: Bruckmeier et al. (2010b).

Den Ergebnissen von Bruckmeier et al. (2010b) zufolge liegt die Mehrzahl der Bedarfsgemeinschaften, die über keine zusätzlichen Erwerbseinkünfte verfügen, unterhalb der 50 %-Armutsschwelle (ebd., S. 211). Ausnahmen bilden Alleinerziehende sowie Paare mit drei und mehr Kindern. Verdient hingegen wenigstens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft etwas hinzu – und sei es nur durch eine geringfügige Beschäftigung – wird in den meisten Fällen die Armutsschwelle von 50 Prozent überwunden, nicht aber der Bereich der Armutsgefährdung zwischen 50 und 60 Prozent des Medianeinkommens (vgl. Tabelle 2.14).

Die Autoren haben darüber hinaus untersucht, wie sich die Zahl und Struktur der working poor im SGB II im Längsschnitt entwickelt hat (ebd., S. 211). Der Bestand an erwerbstätigen Leistungsberechtigten ist von Januar 2005 bis Ende 2006 kontinuierlich angestiegen. Bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (Ende 2008) bewegte sich der Bestand recht stabil auf einem Niveau von rund 1,2 Millionen Personen, davon die deutliche Mehrheit geringfügig Beschäftigte. Nach Beschäftigungsformen differenziert zeigen sich unterschiedliche Zugangsverläufe. Während die Zahl an Teil- sowie Vollzeitbeschäftigten und Auszubildenden überproportional zugenommen hat, ist die Anzahl der geringfügig Beschäftigten erheblich schwächer angestiegen.

Vollzeitbeschäftigten gelingt es in fast zwei von drei Fällen (62 %), den Leistungsbezug innerhalb eines Jahres zu beenden, bei geringfügig beschäftigten Leistungsempfängern ist es nur ein gutes Fünftel (21 %). Die Teilzeitbeschäftigten und Auszubildenden bewegen sich mit 49 bzw. 44 Prozent zwischen diesen beiden Polen (vgl. Tabelle 2.15). Auch hinsichtlich der Beschäftigungsstabilität schneiden die geringfügig Beschäftigten am schlechtesten ab: So werden 53 Prozent dieser Beschäftigungsverhältnisse bereits innerhalb eines Jahres wieder beendet und die Betroffenen sind wieder in vollem Umfang auf SGB-II-Leistungen angewiesen. Bei den übrigen Erwerbsformen liegt der Anteil der binnen eines Jahres beendeten Arbeitsverhältnisse unter 30 Prozent.

Tabelle 2.15

Verbleibswahrscheinlichkeiten nach 12 Monaten in Prozent

	Verbleibswahrscheinlichkeit in Leistungsbezug und Beschäftigung	Ende des Leistungsbezugs	Ende des Beschäftigungsverhältnisses
Vollzeit	13 %	62 %	25 %
Teilzeit	22 %	49 %	29 %
Ausbildung	31 %	44 %	25 %
geringfügige Beschäftigung	26 %	21 %	53 %

Quelle: Bruckmeier et al. (2010b); Administratives Panel SGB II; Abgrenzung der beschäftigten Leistungsbezieher nach IAB-Konzept.

Der Anteil der Beschäftigten, die mindestens 12 Monate ohne Unterbrechung aufstockende Leistungen bezogen haben, hat seit 2005 tendenziell zugenommen und lag 2008 bei 37 Prozent (vgl. Tabelle 2.16). Dabei ist ein durchgehender Bezug relativ gesehen bei Vollzeitbeschäftigten deutlich seltener (zwischen 24 und 30 %) als bei geringfügig Beschäftigten (zwischen 36 und 42 %).

Tabelle 2.16

Beschäftigte mit (längerem) Leistungsbezug (in Tsd.)

Beschäftigte mit Leistungsbezug	Monat	Definition IAB				
		VZ	TZ	Ausbildung	gFB	gesamt
Insgesamt		247	147	68	532	995
12 Monate	Dez. 2005	59	48	18	192	317
Anteil		24 %	33 %	26 %	36 %	32 %
Insgesamt		324	178	76	603	1.180
12 Monate und mehr	Dez. 2006	79	60	24	230	394
Anteil		24 %	34 %	32 %	8 %	33 %
Insgesamt		324	196	77	597	1.194
12 Monate und mehr	Dez. 2007	97	71	29	253	451
Anteil		30 %	36 %	38 %	42 %	38 %
Insgesamt		299	214	73	544	1.131
12 Monate und mehr	Dez. 2008	87	74	28	229	419
Anteil		29 %	35 %	38 %	42 %	37 %

Quelle: Bruckmeier et al. (2010b); Administratives Panel SGB II; Abgrenzung der beschäftigten Leistungsbezieher nach IAB-Konzept; Hochrechnung der Leistungsbezieher auf das Bundesgebiet mithilfe der Statistik der BA.
Anmerkungen: VZ – Vollzeit, TZ – Teilzeit, gFB – geringfügige Beschäftigung.

Insgesamt zeigt die Untersuchung von Bruckmeier et al. (2010b), dass die Dauer von Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug sehr stark streut. Gleiches gilt für die Übergangswahrscheinlichkeit, die vor allem mit der Beschäftigungsform variiert. Auch die Fluktuation zwischen Beschäftigung und Leistungsbezug ist hoch, wenngleich – so die Autor/-innen – „ein problematischer Anteil von längerfristigen Aufstockern in den monatlichen Bestandszahlen [verbleibt], die den besonders stabilen Kern der working poor bilden und deren Haushalte trotz kontinuierlicher Erwerbstätigkeit transferabhängig bleiben“ (ebd., S. 219).

Selbständige Aufstocker im SGB II: „Viel Arbeit für wenig Geld“

Während sich die bislang vorgestellten Untersuchungen auf die abhängig beschäftigten Aufstocker konzentrierten, ist zu den selbständigen Leistungsberechtigten im SGB II bislang vergleichsweise wenig bekannt. Koller et al. (2012) haben diese Gruppe von erwerbstätigen Leistungsberechtigten daher näher betrachtet. Die IAB-

Forscher/-innen haben vier Typen von selbständigen Aufstockern identifiziert, die sich in ihren Beschäftigungsverläufen und Einkommensniveaus unterscheiden und daher auch unterschiedlich stark gefördert werden müssen. Basis der Analyse bilden Daten des Administrativen Panels SGB II sowie des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (für weitergehende Hinweise vgl. ebd., S. 2 f., vgl. auch Anhang B).

Tabelle 2.17

Erwerbsfähige leistungsberechtigte SGB-II-Empfänger nach sozio-demografischen Merkmalen, April 2010

	Alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	Aufstocker	
		abhängig erwerbstätig	selbständig
Anzahl in Tsd.	5.028	1.262	126
Anteile in % nach Geschlecht			
Männer	50	45	61
Frauen	50	55	39
Anteile in % nach Alter			
unter 25 Jahre	18	14	2
25 bis unter 35 Jahre	23	23	22
35 bis unter 45 Jahre	22	26	33
45 bis unter 55 Jahre	22	24	29
55 bis unter 65 Jahre	15	12	13
Anteile in % nach Bedarfsgemeinschaftstyp			
Singles	39	31	44
Alleinerziehende	19	21	12
Paare ohne Kinder	12	15	14
Paare mit Kindern	28	32	30
Sonstige	1	1	0

Quelle: Koller et al. (2012); BA-Statistik (2011) und Administratives Panel SGB II; Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; Hochgerechnet auf Eckwerte der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Im Jahresdurchschnitt 2011 gab es 126.000 Leistungsberechtigte, die einer selbständigen Beschäftigung nachgingen. Damit ist diese Gruppe zwar um ein Vielfaches kleiner als die der abhängig Beschäftigten im SGB II, hat sich aber zwischen April 2007 und April 2010 nahezu verdoppelt. Der Zuwachs ist überproportional auf Frauen und auf Personen zwischen 25 und 45 Jahren zurückzuführen. Trotz der Zuwächse bei den Frauen ist die Mehrheit der selbständigen Aufstocker im SGB II männlich (61 %, vgl. Tabelle 2.17). Hinsichtlich der Altersgruppe sind Selbständige zwischen 35 und 55 Jahren im Vergleich zu den abhängig beschäftigten Aufstockern überrepräsentiert, wohingegen Jüngere relativ selten unter den selbständigen Aufstockern vertreten sind. Alleinstehende bilden die größte Gruppe (44 %) und weisen bei den selbständigen Aufstockern auch einen größeren Anteil auf als

bei den abhängig beschäftigten Aufstockern. Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern sind mit 30 Prozent in beiden Aufstocker-Gruppen recht häufig vertreten. Bei den Alleinerziehenden hingegen sind selbständige Aufstocker deutlich unterrepräsentiert. Auch der Blick auf die Schul- und Berufsbildung offenbart deutliche Differenzen: Sowohl im Vergleich mit abhängig beschäftigten Aufstockern als auch mit allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten verfügen selbständig tätige Leistungsberechtigte im Durchschnitt über eine höhere Schulbildung. So liegt beispielsweise ihr Anteil an Fachhochschulabsolventen mit 36 Prozent sehr viel höher als bei den anderen Gruppen (jeweils 10 %). Ähnliche Unterschiede zeigen sich auch bei den Berufsabschlüssen, etwa dem Anteil der Meister/Techniker (9 % gegenüber 2 bzw. 3 %) und bei den Hochschulabsolventen (20 % gegenüber jeweils 5 %).

Hinsichtlich der Arbeitszeit und des Einkommens ist der zentrale Befund der Untersuchung von Koller et al. (2012), dass selbständige Aufstocker trotz eines hohen Arbeitspensums nur geringe Einkünfte aufweisen, sie also für wenig Geld vergleichsweise viel arbeiten. So verdienten (nach Abzug der anerkannten Betriebsausgaben) rund 25 Prozent aller Selbständigen im April 2010 unter 100 Euro im Monat, sieben Prozent konnten sogar überhaupt kein Einkommen erzielen. Über Einkünfte von mehr als 400 Euro verfügen hingegen nur 20 Prozent und lediglich fünf Prozent verdienten mehr als 800 Euro (vgl. Tabelle 2.18).

Tabelle 2.18

Verfügbares Einkommen selbständiger Aufstocker, 2007 bis 2010

	2007	2008	2009	2010
Anzahl in Tsd.	67	92	108	126
Anteile in % nach Einkommen				
0 Euro	6	7	9	7
> 0 Euro und ≤ 100 Euro	16	21	25	26
> 100 Euro und ≤ 200 Euro	19	18	18	20
> 200 Euro und ≤ 300 Euro	14	13	13	13
> 300 Euro und ≤ 400 Euro	11	11	9	10
> 400 Euro und ≤ 500 Euro	8	8	8	8
> 500 Euro und ≤ 600 Euro	6	6	5	5
> 600 Euro und ≤ 700 Euro	5	5	4	4
> 700 Euro und ≤ 800 Euro	4	3	3	3
> 800 Euro und ≤ 900 Euro	3	2	2	2
> 900 Euro und ≤ 1.000 Euro	3	2	2	1
> 1.000 Euro	4	4	3	2

Quelle: Koller et al. (2012); Administratives Panel SGB II; Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; Angaben vom April des jeweiligen Jahres; Angaben hochgerechnet auf Eckwerte der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Im Zeitverlauf zeigt sich zudem, dass der Anteil von Selbständigen mit Einkünften unter 200 Euro zwischen 2007 und 2010 von 41 auf 53 Prozent zugenommen hat. Dies bedeutet auch, dass der Anstieg selbständiger Aufstocker insbesondere auf die Gruppe der geringfügig Selbständigen zurückzuführen ist. Ein Grund für diesen Anstieg dürfte darin liegen, dass im Betrachtungszeitraum vermehrt auch geringe, anrechnungsfreie Einkommen dokumentiert wurden, um Einkommen und Status der Leistungsberechtigten besser zu erfassen. Berücksichtigt man die Konstellation der Bedarfsgemeinschaft, so zeigt sich, dass immerhin in 36 Prozent der Paar-Bedarfsgemeinschaften mit selbständigen Aufstockern eine weitere Person erwerbstätig war. Zudem ist auffällig, dass die aus selbständiger Tätigkeit erzielten Einkünfte in diesem Fall niedriger sind als bei Alleinstehenden. Die Autor/-innen sehen darin einen Hinweis, dass Selbständigkeit im Kontext von Paar-Bedarfsgemeinschaften eher den Charakter eines (weiteren) Zuverdiensts hat und weniger darauf angelegt ist, den Bedarf vollständig zu decken.

Bezieht man schließlich noch die Arbeitszeit der Selbständigen in die Analysen ein, wird deutlich, dass die geringen Einkünfte nur in etwa 30 Prozent der Fälle mit kurzen Arbeitszeiten (unter 20 Wochenstunden) zu tun haben. Die Beschäftigten, die zwischen 30 und 40 Stunden (22 %) bzw. mehr als 40 Stunden (42 %) wöchentlich arbeiten, üben Tätigkeiten aus, mit denen sich kein bedarfsdeckendes Einkommen erwirtschaften lässt. Bestätigt wird diese Einschätzung auch mit Blick auf die Nettostundeneinkommen, die in fast zwei Drittel der Fälle unter fünf Euro liegen.

Über die detaillierte Beschreibung der strukturellen Zusammensetzung hinaus haben Koller et al. (2012) auch die Dynamik in der Gruppe der Selbständigen betrachtet. Im Vordergrund standen Fragen zur Art der Erwerbstätigkeit sowie zum Status des Leistungsbezugs (vgl. Tabelle 2.19). Demnach gingen 58 Prozent der im April 2009 selbständig beschäftigten Aufstocker auch ein Jahr später noch einer selbständigen Beschäftigung nach und waren zugleich im Leistungsbezug. Weitere 12 Prozent waren zwar noch hilfebedürftig, bezogen aber keine zusätzlichen Einkünfte mehr. Über ein Viertel der selbständigen Aufstocker (26 %) konnte den Leistungsbezug überwinden, der größte Teil davon (75 %) war auch im Folgejahr selbständig beschäftigt. Nur bei knapp der Hälfte der weiterhin selbständig Beschäftigten überschreitet das Nettoeinkommen 1.000 Euro, bei einem guten Drittel liegt es lediglich zwischen 400 und 1.000 Euro. Es existiert also ein „Kern“ an selbständigen Aufstockern“ (ebd., S. 10), die über mehrere Jahre hinweg beschäftigt sind und zugleich Leistungen beziehen. Immerhin 18 Prozent der 108.000 selbständigen Aufstocker im Jahr 2009 bezogen bereits in den beiden vorangegangenen Jahren Einkommen aus selbständiger Beschäftigung und SGB-II-Leistungen. Im Jahr 2010 betrug dieser Anteil sogar 24 Prozent.

Tabelle 2.19

Zu- und Abgänge von selbständigen Aufstockern (2007 bis 2010)

	2007	2008	2009	2010
Anzahl in Tsd. im Ausgangsjahr (jeweils April)	67	92	108	126
Status Folgejahr (Anteile in %)				
selbständige Aufstocker	50	49	58	
Aufstocker nicht selbständig, nur abhängig	3	3	3	
kein Aufstocker	14	15	12	
kein ALG-II-Bezug	33	33	26	
Status Vorjahr (Anteile in %)				
selbständige Aufstocker		38	42	49
Aufstocker nicht selbständig, nur abhängig		6	6	4
kein Aufstocker		32	27	21
kein ALG-II-Bezug		23	25	25

Quelle: Koller et al. (2012); Administratives Panel SGB II; Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; Angaben hochgerechnet auf Eckwerte der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Um die Unterschiede zwischen den Selbständigen zu verdeutlichen, haben Koller et al. (2012) mithilfe einer Clusteranalyse insgesamt vier Gruppen von selbständigen Aufstockern identifiziert, die sich in ihren persönlichen Merkmalen, der erzielten Einkommenshöhe sowie der Beschäftigungsdauer unterscheiden (vgl. Tabelle 2.20). Die vier Gruppen unterscheiden sich auch in ihren Beschäftigungsaussichten und begründen damit – aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive – einen unterschiedlichen Interventions- bzw. Aktivierungsbedarf durch die zuständigen SGB-II-Träger: Bei der ersten Gruppe (Cluster 1), die rund ein Viertel der selbständigen Aufstocker ausmacht, handelt es sich überwiegend um männliche Beschäftigte mit einem vergleichsweise hohen monatlichen Nettoeinkommen von über 1.000 Euro. Da diese meist in größeren Bedarfsgemeinschaften mit Partner und durchschnittlich zwei Kindern leben, reicht der Verdienst dennoch nicht aus, um den Leistungsbezug zu verlassen. Würde es sich um abhängig beschäftigte Aufstocker handeln, wäre die Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag eine Alternative zum Bezug von Grundsicherungsleistungen. Durch die Selbständigkeit ist dies jedoch in vielen Fällen aus Sicht der Betroffenen die schlechtere Variante, da dann private Krankenversicherungsbeiträge für alle Familienmitglieder anfielen. Was noch schwerer wiegt: Für diese Gruppe besteht kein Anreiz, das Erwerbseinkommen auch nur geringfügig auszuweiten, da sich hierdurch das Nettohaushaltseinkommen verringern könnte. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer von 32 Stunden pro Woche in dieser Gruppe kann als vorsichtiger Hinweis gedeutet werden, dass hier Einkommenspotenziale nicht ausgeschöpft werden. Um diese Anreize zu verändern, be-

dürfte es aus Sicht der Autor/-innen vermutlich einer sehr weitreichenden Reform des Krankenversicherungssystems oder der Regelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten. Wesentlich naheliegender ist es aus Sicht der Grundsicherungsträger, in dieser Gruppe zu prüfen, welches Erwerbspotenzial bei den nicht erwerbstätigen Partnern existiert. Bei erfolgreicher Arbeitsaufnahme könnte dann ein doppelter Einkommenseffekt für den Haushalt eintreten, wenn dadurch eine Krankenversicherungspflicht für den Partner oder die Möglichkeit zur Mitversicherung der Kinder über den Partner entsteht.

Tabelle 2.20

Typologie selbständiger Aufstocker

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
	hohe Bedarfe	Selbständige in der Krise	unrentable Vollzeitselbständige	Zuverdienst während Arbeitsuche
Gruppengröße	22,5 %	16,5 %	38,5 %	22,5 %
Frauenanteil	27 %	32 %	43 %	40 %
Partner im Haushalt	80 %	73 %	46 %	27 %
Kinder im Haushalt	1,93	0,82	0,57	0,53
Bildungsjahre	11,93	13,06	12,68	13,53
kein Berufsabschluss	20 %	20 %	18 %	11 %
Hochschulabschluss	17 %	25 %	23 %	32 %
Zeit seit Gründung	79 Monate	73 Monate	63 Monate	77 Monate
Mitarbeiter	0,1	1,57	0,03	0,05
Wochenstunden	32	48	40	25
Nettoeinkommen	979	470	302	311
Stundeneinkommen	9,02 €	2,68 €	2,11 €	4,35 €
Arbeitsuche	15 %	12 %	1 %	99 %

Quelle: Koller et al. (2012); PASS, Wellen 1–4.

Die zweite Gruppe (Cluster 2) umfasst lediglich ein Sechstel aller selbständigen Aufstocker. Sie gehen bereits länger einer selbständigen Tätigkeit nach, beschäftigen häufig weitere Mitarbeiter, können aber trotz eines hohen Arbeitseinsatzes nur vergleichsweise geringe Erträge erzielen. Eine parallele Suche nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten findet in dieser Gruppe nur selten statt. Für die dritte – und mit knapp 40 Prozent größte – Gruppe von Aufstockern (Cluster 3) ist kennzeichnend, dass die erbrachten Arbeitszeiten hoch sind und die erwirtschafteten Erträge gering ausfallen. Eine Suche nach weiteren oder alternativen Erwerbsmöglichkeiten findet hier nicht statt. Charakteristisch ist auch, dass der Zeitpunkt der Gründung bei etwas mehr als der Hälfte noch keine zwei Jahre zurückliegt, sodass

das berichtete Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag nach Einschätzung der IAB-Forscher/-innen womöglich „Anfangsschwierigkeiten“ geschuldet ist (ebd., S. 13). Die vierte Gruppe (Cluster 4), die rund ein Viertel aller selbständigen Aufstocker umfasst, hebt sich deutlich von den anderen drei Typen ab. Sie sucht intensiv nach einer alternativen Beschäftigung, Selbständigkeit übernimmt hier lediglich die Rolle eines vorübergehenden Zuverdienstes und wird nur in geringem Stundenumfang ausgeübt.

Aus diesen Ergebnissen ergeben sich aus Sicht der Autor/-innen einige für die arbeitsmarktpolitische Praxis relevante Konsequenzen. Bei der ersten Gruppe könnten diese etwa darin bestehen, das Erwerbspotenzial der nicht erwerbstätigen Personen in den Bedarfsgemeinschaft besser in Beschäftigung zu integrieren, um so den Leistungsbezug zu überwinden. Bei Personen der zweiten und dritten Gruppe könnte indes eine berufliche Umorientierung zielführender sein. So empfehlen die IAB-Forscher/-innen den Vermittlungsfachkräften, den Personen der dritten Gruppe, die schon längere Zeit selbständig tätig sind und eine hinreichende Beschäftigungsfähigkeit aufweisen, „zur Aufgabe der Selbständigkeit zu raten“ (ebd., S. 17) und sie „in Aktivierungsbemühungen voll einzubeziehen“ (ebd.). Bei den Personen der vierten Gruppe sehen die Autor/-innen hingegen „arbeitsmarktpolitisch wenig Handlungsbedarf“ (ebd.), da deren Suchaktivitäten ausgeprägt und die Beschäftigungschancen aufgrund der im Durchschnitt vergleichsweise hohen Qualifikation gut sind.

2.2.5 Lohn- und Statusmobilität im Bereich der Grundsicherung

Arbeitslose, die Leistungen nach der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, sind gesetzlich verpflichtet, jede Art von Beschäftigung anzunehmen – auch wenn diese deutlich schlechter bezahlt ist als vorangegangene Arbeitsverhältnisse. Insbesondere die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln sowie der Einsatz von Sanktionen zielen darauf ab, die Konzessionsbereitschaft der Leistungsberechtigten zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden um die Ergebnisse einer Untersuchung von Achatz et al. (2012a, S. 190 ff.) zur Lohn- und Statusmobilität erwerbsfähiger Leistungsberechtigter. Dazu haben die Autor/-innen die Erwerbsbiografien und Leistungsbezugshistorien von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten untersucht, die zwischen Februar und Dezember 2005 SGB-II-Leistungen erhalten haben und sowohl vor als auch nach Aufnahme des Leistungsbezugs abhängig beschäftigt waren. Insgesamt waren dies 567.000 Personen (für weitere Hinweise zur methodischen Umsetzung vgl. ebd., S. 190).

Tabelle 2.21

Statusmobilität (vormaliger) ALG-II-Bezieher (Anteile in Prozent)

Beschäftigungsverhältnis vor Beginn des Leistungsbezugs	Beschäftigungsverhältnis nach Beginn des Leistungsbezugs (Anteil in %)					
	vollzeitbeschäftigt	teilzeitbeschäftigt	geringfügig beschäftigt	insgesamt	Anzahl in Tsd.	Anteil insgesamt
Westdeutschland						
vollzeitbeschäftigt	63,9	8,6	27,5	100	239	60,7
teilzeitbeschäftigt	34,3	28,7	37,0	100	52	13,1
geringfügig beschäftigt	34,7	12,5	52,7	100	103	26,2
Insgesamt	52,4	12,3	35,4	100		100
Anzahl in Tsd.	206	48	139		393	
Ostdeutschland						
vollzeitbeschäftigt	60,9	11,1	28,0	100	102	58,4
teilzeitbeschäftigt	36,6	30,7	32,7	100	29	16,7
geringfügig beschäftigt	37,9	13,7	48,4	100	43	24,9
Insgesamt	51,1	15,0	33,9	100		100
Anzahl in Tsd.	89	26	59		174	
Männer						
vollzeitbeschäftigt	69,3	6,3	24,4	100	240	70,9
teilzeitbeschäftigt	50,5	18,4	31,1	100	29	8,6
geringfügig beschäftigt	49,1	9,1	41,8	100	69	20,5
Insgesamt	63,6	7,9	28,5	100		100
Anzahl in Tsd.	215	27	96		338	
Frauen						
vollzeitbeschäftigt	47,9	16,6	35,5	100	101	43,9
teilzeitbeschäftigt	26,4	35,7	37,9	100	51	22,4
geringfügig beschäftigt	23,6	16,3	60,1	100	77	33,6
Insgesamt	34,9	20,8	44,3	100		100
Anzahl in Tsd.	80	48	102		229	

Lesebeispiel: In Westdeutschland nahmen 63,9 % derjenigen, die vor dem Leistungsbezug vollzeiterwerbstätig waren, im Anschluss an den Leistungsbezug wieder eine Vollzeitbeschäftigung auf.

Quelle: Achatz et al. (2012a); Stichprobe aus den IEB auf Basis des Administrativen Panels SGB II; Auswertung auf Basis der 255 vollständigen Kreise; hochgerechnet auf Eckwert der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Vor dem Leistungsbezug gingen in Westdeutschland 60,7 Prozent der betrachteten Personen einer Vollzeitbeschäftigung nach, 26,2 Prozent waren geringfügig, 13,1 Prozent in Teilzeit beschäftigt (vgl. Tabelle 2.21, letzte Spalte). Nach dem Leistungsbezug reduzierte sich der Anteil der Vollzeitbeschäftigten um neun Prozentpunkte auf 52,4 Prozent. Demgegenüber erhöhte sich die Zahl der geringfügig Beschäftigten auf 35,4 Prozent. Für Ostdeutschland zeigt sich ein vergleichbares Bild,

wenngleich der Anteil von Vollzeitwerbstätigen vor Beginn der Hilfebedürftigkeit etwas geringer ausfällt als im Westen. Die Betrachtung der individuellen Beschäftigungsübergänge zeigt, dass lediglich 63,9 Prozent der ehemals Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland (bzw. 60,9 Prozent in Ostdeutschland) nach dem Leistungsbezug erneut eine Vollzeittätigkeit ausübten. 28 Prozent nahmen stattdessen einen Minijob auf. Geht man davon aus, dass die ehemals Vollzeitbeschäftigten auch weiterhin eine Vollzeittätigkeit anstreben, etwa um ihren früheren Lebensstandard zu halten, ist der Wechsel in eine geringfügige Beschäftigung den Autor/-innen zufolge eine „Statusverschlechterung“ (ebd., S. 190). Allerdings können auch andere Gründe wie Betreuungspflichten eine Reduktion der Arbeitszeit erfordern. Eindeutige Statusgewinne waren dagegen bei rund einem Drittel der Personen zu beobachten, die vor Beginn des Leistungsbezugs in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt waren. Sie konnten nach dem Leistungsbezug eine Vollzeittätigkeit beginnen und damit aller Wahrscheinlichkeit nach ihr Einkommen verbessern. Wichtige Differenzen zeigen sich zwischen den Geschlechtern: So waren Männer vor wie nach dem Leistungsbezug „am häufigsten vollzeitbeschäftigt“ (ebd., S. 191), während dies bereits vor dem Eintritt ins SGB II nur für 43,9 Prozent der Frauen galt. Bei Wiederaufnahme der Beschäftigung waren es sogar nur noch 34,9 Prozent. 44,3 Prozent der Frauen waren beim (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt geringfügig beschäftigt.

Warum es in vielen Fällen zu einer Reduktion der Arbeitszeit kam, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht abschließend beantworten. Sie ist möglicherweise eine Folge der Aktivierungspolitik des SGB II, die den Druck auf Arbeitslose erhöht, auch Tätigkeiten mit einem geringeren Stundenumfang anzunehmen. Allerdings könnte die Reduktion der Arbeitszeit auch auf einen Mangel an entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten zurückzuführen sein. Keineswegs ausgeschlossen ist weiterhin, dass die reduzierte Arbeitszeit das Ergebnis einer bewusst getroffenen Entscheidung ist, mit der die Betroffenen auf veränderte Kontextbedingungen im jeweiligen Haushalt, etwa bei der Betreuungssituation, reagieren. Darüber hinaus geben die Autor/-innen zu bedenken, dass in ihrer Analyse lediglich die ersten Beschäftigungsverhältnisse unmittelbar nach Beginn des Leistungsbezugs betrachtet werden. Inwieweit es im weiteren Zeitverlauf zu weiteren Veränderungen der Arbeitszeit gekommen ist, lässt sich nicht zuverlässig beantworten. Die Befunde von Koller/Rudolph (2011) deuten jedenfalls auf eine gewisse Dynamik bei den Arbeitszeiten hin. Ihren Berechnungen zufolge übten immerhin 15 Prozent der Leistungsberechtigten, die im Jahr 2008 eine neue Beschäftigung aufgenommen hatten, unmittelbar vorher eine geringfügige Beschäftigung aus.

Neben der Arbeitszeit ist auch die Lohnentwicklung ein wichtiger Indikator für die Statusmobilität erwerbsfähiger Leistungsberechtigter. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind rechtlich dazu verpflichtet, auch schlechter bezahlte Be-

schäftungsverhältnisse anzunehmen – selbst wenn diese nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führen. Als unzumutbar gilt ein Lohn erst dann, wenn er rechts- oder sittenwidrig ist – wenn er also um 30 Prozent unter dem tariflichen oder ortsüblichen Lohn liegt. Empirisch stellt sich die Frage, ob bei Arbeitsaufnahmen aus dem Leistungsbezug tatsächlich geringere Löhne als in der vorherigen Beschäftigung in Kauf genommen werden. Koller (2011a) zeigt, dass immerhin knapp 43 Prozent der (vormaligen) Leistungsberechtigten in Westdeutschland reale Lohneinbußen von mindestens fünf Prozent zu verzeichnen hatten. Umgekehrt konnten 45 Prozent Lohnzuwächse von fünf Prozent und mehr erzielen. Im Osten Deutschlands fällt das Verhältnis sogar noch etwas günstiger aus (39 zu 46 %). Für die jeweilige Entwicklung der Lohnhöhe ist eine Reihe unterschiedlicher Faktoren entscheidend, wie eine weitere Untersuchung von Koller (2011b) zeigt. Einen positiven Einfluss auf die Lohnentwicklung hat das Geschlecht des Leistungsberechtigten (Männer erzielen eher Lohngewinne), ein höheres Erwerbsalter und Qualifikationsniveau sowie die Beschäftigung in einem größeren Betrieb.

Insgesamt zeigen die Analysen zur Lohn- und Statusmobilität, dass es unter den Leistungsberechtigten, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, gleichermaßen „Gewinner wie Verlierer“ (Achatz et al. 2012a, S. 92) gibt. Auf- und Abwärtsmobilität konzentrieren sich den vorliegenden Forschungsergebnissen zufolge jedoch auf bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten. Hinzu kommt, dass aufseiten der Verlierer jene ehemals erwerbstätigen Leistungsberechtigten nicht berücksichtigt wurden, die nach Beginn der Hilfebedürftigkeit gar keine Beschäftigung aufgenommen haben. Hier sind ohne Zweifel die größten Statusverluste zu verzeichnen. Auf der anderen Seite wurden in die Analyse nicht die positiven Entwicklungen jener Personen berücksichtigt, die bei Beginn des Leistungsbezugs nicht erwerbstätig waren, denen aber danach der Sprung in den Arbeitsmarkt geglückt ist.

2.3 Die materielle Lage der Leistungsberechtigten

Für alle Leistungsberechtigten – erwerbsfähige wie nicht erwerbsfähige – hat das SGB II die zuvor allein der Sozialhilfe vorbehaltene Aufgabe übernommen, das „soziokulturelle Existenzminimum“ zu sichern und ihnen dadurch ein Leben zu ermöglichen, das „der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1). Sichergestellt werden soll dies durch die finanziellen und materiellen Unterstützungsleistungen der Grundsicherung, das Sozialgeld sowie die zum Jahresbeginn 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die materielle Versorgung der Leistungsberechtigten war bereits in den ersten vier Jahren der SGB-II-Forschung am IAB ein wichtiges Forschungsfeld (vgl. zusammenfassend Koch et al. 2009, S. 61 ff.).

Das SGB II, so das Resümee der einschlägigen Forschungsarbeiten aus dieser Zeit, stellt in den meisten Fällen die Grundversorgung der Leistungsberechtigten sicher, obschon bei einem Teil der Betroffenen mitunter erhebliche Versorgungsdefizite festzustellen sind. Zu nennen ist hier etwa die Studie von Christoph (2008), derzufolge immerhin „jeweils sechs bis acht Prozent der ALG-II-Bezieher berichten, dass sie sich keine warme Mahlzeit pro Tag leisten können, dass die Wände in ihrer Wohnung feucht sind, dass sie Probleme bei der pünktlichen Bezahlung der Nebenkosten haben“ (S. 8). Einschränkungen der Grundversorgung waren auch beim Erwerb angemessener Winterkleidung (17 %) und rezeptfreier Medikamente (20 %) zu beobachten. Schwierigkeiten offenbarten sich ebenso bei der Bildung von Rücklagen für größere Anschaffungen, was angesichts der pauschalierten Leistungserbringung besonders problematisch ist. Die dadurch entstehenden finanziellen Engpässe werden nicht selten durch Verschuldung überbrückt, was wiederum neue Probleme schafft (vgl. Hirsland/Ramos Lobato 2010, S. 24). Ausgeprägte Defizite offenbarten sich zudem im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe. So sind etwa die Möglichkeiten, Freunde zum Essen einzuladen und kulturelle Veranstaltungen oder Restaurants zu besuchen, eingeschränkt (vgl. Christoph 2008, S. 8). Auch der Zwischenbericht zum qualitativen Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ von Hirsland und Ramos Lobato (2010, S. 24) bestätigte die Tendenz, dass Grundsicherungsbezieher nicht zuletzt bei „sozialinvestiven Ausgaben“ sparen, was „mit dem Risiko eines sukzessiven Verlustes an sozialen Kontakten und zunehmender Marginalisierung und (Selbst-)Isolation“ einhergehen kann.

Auch in den letzten Jahren befasste sich das IAB in mehreren Untersuchungen mit der materiellen Versorgung der Grundsicherungsempfänger. Darunter befinden sich Studien zu Ernährung und Nahrungsmittelversorgung in der Grundsicherung (Abschnitt 2.3.1), zu den Lebensumständen und der materiellen Versorgung der Kinder von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Abschnitt 2.3.2), zu den Freizeitaktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im SGB II (Abschnitt 2.3.3). Die Befunde in diesem Abschnitt basieren jedoch weitestgehend auf Daten, die vor der Reform der SGB-II-Leistungen im Jahr 2011 entstanden sind bzw. erhoben wurden. Sie beziehen sich damit auf eine heute nicht mehr gültige Rechtslage und geben daher keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit sich die materielle Lage im SGB II seither verändert hat. Hier sind unter anderem die Ergebnisse der derzeit laufenden Evaluation des Bildungs- und Teilhabepaktes abzuwarten, das ebenfalls Teil der Gesetzesänderung war.³

3 Zur Anpassung der materiellen Versorgungsleistungen des SGB II vgl. auch die „Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2012“ von Judith Bendel-Claus in diesem Band (Anhang A).

2.3.1 Ernährung und Nahrungsmittelversorgung im SGB II

Auf den bereits angedeuteten Zusammenhang zwischen Einschränkungen der sozialen und kulturellen Teilhabe und Ernährungsarmut machen auch Pfeiffer et al. (2011) aufmerksam. So zeigen etwa Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass acht Prozent der Befragten weniger als 200 Euro monatlich für ihre Haushaltsausgaben zur Verfügung haben, darunter ein Prozent weniger als 100 Euro. Somit liegt der bei der Berechnung des Regelsatzes ermittelte bzw. zugrunde gelegte Anteil für ernährungsbezogene Aufwendungen weit unter den durchschnittlichen Ernährungsausgaben der Gesamtbevölkerung. Daher vermuten die Autor/-innen, dass Ernährungsarmut auch in Deutschland zwar kein verbreitetes, aber durchaus vorhandenes Phänomen darstellt. Ein weiteres Indiz dafür sehen sie in der zunehmenden Verbreitung von Tafeln für Bedürftige. Die Autor/-innen fassen den Begriff der Ernährungsarmut jedoch nicht nur ernährungsphysiologisch als Mangel an Nahrungsmitteln, sondern erweitern ihn unter sozio-kultureller Perspektive als „Ernährungsteilhabe“ (alimentary participation). Diese Sichtweise geht über den Zustand gelegentlicher Nahrungsmittelknappheit hinaus und versucht die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Esskultur gerade in einkommensschwachen Haushalten immer mehr auf kommerzielle, außerhäusige Angebote setzt. Ein finanziell begründeter Ausschluss von diesen Angeboten kann somit von den Betroffenen als mangelnde Teilhabe empfunden werden.

Damit bestätigen die Autoren die von Christoph (2008) erhobenen quantitativen Befunde. Die Fallanalysen geben jedoch auch Hinweise darauf, wie sich Leistungsberechtigte bei knappen Mitteln ernähren. Demnach hängen die Ernährungsstrategien zum einen von den objektiv vorhandenen Möglichkeiten, etwa dem Zugang zu Tafeln, ab, zum anderen von subjektiven Faktoren wie Esskultur, Fähigkeit zur Haushaltsführung und Gesundheitszustand (letzteres verweist etwa auf besondere diätetische Erfordernisse). Auch soziale Faktoren wie Versorgungsverpflichtungen und soziales Umfeld spielen eine Rolle. Innerhalb dieser Kontexte lassen sich laut Pfeiffer et al. (2011) unterschiedliche Ernährungsstrategien analytisch unterscheiden, die realiter durchaus miteinander kombiniert werden (vgl. S. 6 f.):

- *Proaktive Bewältigung*: Pragmatischer Gebrauch vom Tafeln ohne Schamgefühle, das Beste aus der Situation machen.
- *Kinder zuerst*: Subjektives Gefühl von Versorgungsengpässen; Bemühen, zumindest die Kinder gut und gesund zu ernähren, dazu auch Rückstellung eigener Bedürfnisse.
- *Qualitätsreduzierung*: Finanzielle Restriktionen werden durch Absenkung von Qualitätsstandards beim Essen kompensiert; wegen höherer Kosten wird auf gesundes Essen verzichtet.

- *Fatalistischer Verzicht*: Im Fall chronischer Erkrankungen (z. B. Diabetes) Verzicht auf diätetisch erforderliche Nahrungsmittel trotz bestehendem Risikobewusstsein.
- *Mengenreduzierung*: Finanzielle Restriktionen führen zur Mengenreduktion; aus diätetischen Erfordernissen, religiösen oder ideologischen Überzeugungen (nachhaltiger Lebensstil) steht Qualität immer vor Quantität.
- *Von der Hand in den Mund*: Anpassung von Ernährung und Nahrungsmittelbeschaffung an die sich während des Monats ändernde finanzielle Situation; anfangs relative Fülle (Simulation von Normalität), zunehmende Qualitäts- und Mengenreduzierung gegen Ende des Monats.
- *Rückgriff auf Netzwerke*: Abhängigkeit von sozialen Netzwerken, um Ernährung aufrecht zu erhalten; Eltern, erwachsene Kinder oder Freunde/Bekannte werden weniger aus sozialem Antrieb besucht, sondern explizit auch, um Versorgungslücken zu überwinden.
- *Risikante Ressourcenerweiterung*: Aus Geldmangel wird versucht, die Nahrungsmittelversorgung durch Erschließen riskanter zusätzlicher Einkünfte zu sichern (z. B. Blutspenden oder Arbeiten am Rande der Legalität).

Auch verweisen die Autor/-innen auf einen Typus, bei dem die Sorge um die Ernährung einen Strukturierungsanker für den Alltag im Leistungsbezug bildet. Hier dienen ernährungsbezogene Aktivitäten wie regelmäßiges Einkaufen, Kochen und Essen nicht nur der Bewirtschaftung knapper Ressourcen, sondern wirken sinnstiftend und ordnen die Tagesabläufe.

Zusammenfassend zeigt die Untersuchung von Pfeiffer et al. (2011), dass es durchaus Hinweise auf Fälle von Ernährungsarmut im Allgemeinen und in der Grundversorgung im Besonderen gibt. Mit Blick auf die Leistungsberechtigten des SGB II macht ihre Analyse zudem deutlich, dass unterschiedliche Versorgungsniveaus von unterschiedlichen – überwiegend nicht individuell zu beeinflussenden – Faktoren abhängen. So haben etwa unterschiedliche lokale Angebotsstrukturen, in diesem Fall die Verfügbarkeit von Tafeln, einen maßgeblichen Einfluss auf die Versorgungsqualität der Betroffenen. Wo derartige Einkaufsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen bzw. der Bedarf – beispielsweise aufgrund größerer Bedarfsgemeinschaften oder medizinischer Indikationen – besonders hoch ist, passen die Leistungsberechtigten zudem ihr Ausgabeverhalten an. Sie erwerben weniger oder qualitätsreduzierte Produkte. Künftigen Analysen bleibt es vorbehalten, zu zeigen, wie die verschiedenen Einflussfaktoren zusammenwirken, welche Art von Bewältigungsverhalten sie jeweils begünstigen und unter welchen Bedingungen Bedarfsgemeinschaften nicht dem Risiko von Ernährungsarmut unterliegen.

2.3.2 Lebensumstände von Kindern in SGB-II-Haushalten

In den bisherigen Ausführungen wurde die Versorgungslage der Kinder im SGB II bereits indirekt angesprochen. Deren Lebensumstände und Versorgungsbedingungen hängen maßgeblich von der Erwerbsposition ihrer Eltern und deren finanziellen Ressourcen ab. Vor diesem Hintergrund gewährt die Untersuchung von Lietzmann et al. (2011) wichtige Einsichten in die Lebensumstände von Kindern, die in der Hilfebedürftigkeit aufwachsen. Mit Daten des PASS haben sie die materielle Versorgung von Kindern in SGB-II-Haushalten untersucht (für weitere Hinweise zur Datengrundlage vgl. ebd.: 4).

Tabelle 2.22

SGB-II-Bezug und Einkommensarmutsgefährdung von Kindern unter 15 Jahren

	Prozent	N in Mio. (hochgerechnet)
Kinder unter 15 Jahren		10,96
SGB-II-Bezug		
aktueller SGB-II-Bezug	13,8*	1,51
kein aktueller SGB-II-Bezug	86,2	9,45
Einkommensarmutsgefährdung		
armutsgefährdet (60-%-Schwelle)	17,1	1,82
nicht arm	82,9	8,82
Einkommensarmutsgefährdung und aktueller SGB-II-Bezug		
armutsgefährdet und aktueller SGB-II-Bezug	8,4	0,89
armutsgefährdet und kein aktueller SGB-II-Bezug	8,7	0,93
nicht armutsgefährdet und aktueller SGB-II-Bezug	5,7	0,61
nicht armutsgefährdet und kein aktueller SGB-II-Bezug (gesicherte Einkommenssituation)	77,2	8,21

* Die auf Basis der PASS-Befragung ermittelte Hilfequote für Kinder unter 15 Jahren liegt unter der administrativen Hilfequote von 15,6 Prozent, welche die BA-Statistik für das Jahr 2009 ausweist. Sie basiert ausschließlich auf der Angabe des Haushaltsvorstandes, ob zum aktuellen Interviewzeitpunkt SGB-II-Leistungen im Haushalt bezogen wurden oder nicht. Da es sich um die Auswertung einer Stichprobe handelt, sind die Anteilswerte mit einer gewissen statistischen Unsicherheit behaftet; das Konfidenzintervall der SGB-II-Bezugsquote im PASS (11,8 % bis 16,1 %) schließt den Wert der offiziellen Statistik ein.

Quelle: Lietzmann et al. (2011); PASS, 3. Welle (2008/2009).

Der BA-Statistik zufolge lebten im September 2010 rund 1,82 Millionen Kinder unter 15 Jahren im Hilfebezug, was 16 Prozent aller Kinder in dieser Altersgruppe entspricht. Im Vergleich mit dem Anteil aller hilfebedürftigen Personen an der Bevölkerung im Alter bis 65 Jahren (10 %) sind Kinder somit überproportional von Bedürftigkeit betroffen. Legt man hochgerechnete Daten des PASS (Befragungsjahr 2008/2009) zugrunde, so zeigt sich, dass über 77 Prozent der Kinder in Haushalten leben, die aktuell keine SGB-II-Leistungen beziehen und deren Einkommen über

60 Prozent des nationalen Medianeinkommens liegt – der in der Europäischen Union üblichen Armutsschwelle (vgl. Tabelle 2.22).

Rund neun Prozent der Kinder lebten in Haushalten, deren Einkommen unterhalb dieser Schwelle lag, die jedoch auch keine Leistungen des SGB II bezogen. In armutsgefährdeten Haushalten mit ALG-II-Bezug lebten rund acht Prozent der Kinder. Schließlich entfällt ein Anteil von sechs Prozent auf solche Fälle, in denen die Kinder zwar in Haushalten leben, die Leistungen der Grundsicherung beziehen, deren Einkommen aber insgesamt oberhalb der Armutsschwelle liegt. Hier konnte die Zahlung der Grundsicherungsleistung also Einkommensarmut verhindern.

Tabelle 2.23a

Lebens- und Familiensituation von Kindern unter 15 Jahren (Spaltenprozente)

Merkmale	Gesamtbevölkerung Kinder unter 15 Jahren	Gesicherte Einkommenssituation ^a	SGB-II-Leistungsbezug
Haushaltstyp (n = 4.340)			
Alleinerziehend	14,2	7,9	47,4
Paarhaushalt	82,5	89,2	49,9
Andere	3,3	2,9	2,7
Alter des Kindes (n = 4.537)			
0–2 Jahre	15,8	15,2	21,4
3–5 Jahre	20,1	20,4	21,6
6–10 Jahre	36,6	36,8	33,7
11–14 Jahre	27,5	27,6	23,4
Anzahl Kinder unter 15 Jahren im Haushalt (n = 4.537)			
1 Kind	33,9	32,5	36,0
2 Kinder	47,7	53,0	33,6
3 Kinder	14,6	12,3	19,3
4 Kinder	2,6	1,6	6,7
5 Kinder oder mehr	1,2	0,6	4,3
Migrationshintergrund^b des Kindes (n = 2.960)			
kein Migrationshintergrund	77,1	81,8	62,1
Migrationshintergrund	22,9	18,2	37,9

a Weder einkommensarm noch SGB-II-Bezug.

b Die Merkmale, die sich auf Informationen der Eltern beziehen, werden nur für diejenigen Kinder berechnet, bei denen für alle Elternteile Informationen vorliegen.

Quelle: Lietzmann et al. (2011); PASS, 3. Welle 2008/2009.

Auffällig ist der stark überproportionale Anteil von Alleinerziehenden im SGB II: Insgesamt betrachtet leben nur rund 14 Prozent aller Kinder in einem Alleinerziehenden-Haushalt. Bei Kindern im Leistungsbezug hingegen liegt der Anteil derjenigen, die in einem Alleinerziehenden-Haushalt leben, bei über 47 Prozent (vgl. Tabelle 2.23a). Auch Kinder mit mehreren Geschwistern und solche mit Migrationshintergrund befinden sich überproportional häufig im Leistungsbezug.

Tabelle 2.23b

Lebens- und Familiensituation von Kindern unter 15 Jahren

Merkmale	Gesamtbevölkerung Kinder unter 15 Jahren	Gesicherte Einkommenssituation ^a	SGB-II-Leistungsbezug
Höchster Bildungsabschluss^{b, c} im Haushalt (n = 3.010)			
niedrig	16,6	9,8	41,0
mittel	49,0	50,7	51,1
hoch	34,4	39,5	7,8
Erwerbsstatus der Mutter (n = 3.769)			
Vollzeit	15,5	17,6	2,7
Teilzeit	28,4	32,6	10,0
Minijob	21,5	22,2	17,2
arbeitslos	10,1	3,3	51,9
Mutterschutz/Elternzeit	7,8	8,7	6,6
nicht erwerbstätig	14,6	13,5	8,9
Schüler/in in Ausbildung	1,8	1,6	2,8
Sonstige	0,5	0,6	0,0
Erwerbsstatus der Eltern^b (nur Paarhaushalte) (n = 1.565)			
beide Vollzeit	12,5	13,5	0,3
Vollzeit und Teilzeit	47,5	52,6	11,8
Vollzeit und nicht erwerbstätig	27,6	28,5	13,5
Teilzeit und nicht erwerbstätig	4,3	1,0	30,8
beide Teilzeit	3,7	3,5	2,4
beide nicht erwerbstätig	4,4	0,9	41,2

a Weder einkommensarm noch SGB-II-Bezug.

b Die Merkmale, die sich auf Informationen der Eltern beziehen, werden nur für diejenigen Kinder berechnet, bei denen für alle Elternteile Informationen vorliegen.

c niedrig: kein Schul- und kein Berufsabschluss oder Hauptschulabschluss mit oder ohne beruflichen Abschluss;
mittel: Realschulabschluss oder Abitur mit oder ohne beruflichen Abschluss;
hoch: Universitäts- oder Fachhochschulabschluss (Bildungsabschlüsse nach CASMIN-Klassifikation, vgl. Brauns/Steinmann 1999).

Quelle: Lietzmann et al. (2011); PASS, 3. Welle 2008/2009; gewichtete Ergebnisse.

Ähnliche Tendenzen lassen sich auch mit Blick auf den Bildungsabschluss und den Erwerbsstatus der Eltern ausmachen (vgl. Tabelle 2.23b). So weisen bedürftige Eltern überproportional häufig einen niedrigen Bildungsabschluss auf und sind häufig arbeitslos bzw. nicht erwerbstätig. Letzteres gilt für beide Elternteile: Gehen Vater oder Mutter einer Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung nach, sind die Anteile der Kinder im SGB-II-Bezug vergleichsweise niedrig. So übt in 95 Prozent der Paarhaushalte mit gesicherter Einkommenssituation mindestens einer der beiden Elternteile eine Vollzeittätigkeit aus.

Darüber hinaus wurde analysiert, von welchen Einschränkungen Kinder aus Familien in prekären Einkommenslagen in besonderem Maße betroffen sind, auf

welche Güter oder Aktivitäten Familien im SGB-II-Leistungsbezug und solche in gesicherten Einkommensverhältnissen also aus finanziellen Gründen verzichten müssen (vgl. Tabelle 2.24). Die Ergebnisse zeigen – in Übereinstimmung mit den Befunden von Christoph (2008) – dass das SGB II zumindest die Grundversorgung von Familien weitgehend sicherstellt. Kaum eine Familie muss auf eine warme Mahlzeit am Tag, eine Toilette innerhalb der Wohnung oder eine Etagenheizung verzichten. Die Nebenkosten können in der Regel pünktlich bezahlt werden und auch eine Waschmaschine und einen Gefrierschrank können sich die allermeisten leisten. Versorgungsdefizite traten jedoch bei der Winterkleidung für alle Familienmitglieder auf (13 %). Auch feuchte Böden oder Wände (6 %) sind mitunter ein Problem – ebenso ein Verzug bei der Zahlung der Miete (13 %). Auch sind die Wohnverhältnisse von Leistungsberechtigten deutlich häufiger beengt. Bei 22 Prozent der Kinder mit SGB-II-Bezug im Haushalt hat nicht jedes Haushaltsmitglied ein eigenes Zimmer.

Tabelle 2.24

Unterversorgungslagen von Kindern unter 15 Jahren und ihren Familien (Angaben in Prozent)

	Relevanz in der Be- völkerung ^a	Anteil der Unterversorgung (fehlt aus finanziellen Gründen)		
		gesamt	gesicherte Einkommens- situation ^b	SGB-II- Leistungs- bezug
Wohnen				
Innentoilette	90	0,0	0,0	0,1
keine feuchten Wände/Fussböden in der Wohnung	88	1,8	1,0	5,8***
Bad innerhalb der Wohnung	75	0,1	0,0	0,4
Zentralheizung/Etagenheizung/Fernwärme	71	0,5	0,3	1,4**
ausreichend Zimmer in der Wohnung	58	6,8	3,3	22,1***
Garten/Balkon/Terrasse	23	1,6	0,6	6,7***
Nahrung/Kleidung				
ausreichende Winterkleidung	87	3,0	1,2	13,3***
eine warme Mahlzeit/Tag	79	0,4	0,1	2,1**
ab und zu neue Kleidung kaufen	23	11,2	6,9	33,3***
Konsum				
Waschmaschine	85	0,3	0,1	1,6**
Gefrierschrank/-truhe/ Kühlschrank mit Gefrierfach	74	0,6	0,2	3,0**
Fernseher	46	0,3	0,1	1,3
Auto	45	9,6	2,7	47,2***
Computer mit Internetanschluss	18	4,7	1,8	20,8***
Videorekorder/DVD-Player	5	1,9	0,5	8,9***

	Relevanz in der Be- völkerung ^a	Anteil der Unterversorgung (fehlt aus finanziellen Gründen)		
		gesamt	gesicherte Einkommens- situation ^b	SGB-II- Leistungs- bezug
Finanzen				
Miete pünktlich zahlen	85	3,5	1,8	13,1***
Gas-/Wasser-/Stromrechnungen pünktlich zahlen	83	0,9	0,3	4,1***
nicht von Krankenversicherung erstattete Behandlungen	60	11,9	6,8	38,9***
unerwartete Ausgaben selbst bezahlen	59	15,7	9,4	51,8***
rezeptfreie Medikamente kaufen	59	1,7	0,8	6,4**
festen Betrag/Monat sparen	32	29,3	17,9	80,3***
abgenutzte Möbel ersetzen	12	32,4	23,2	73,4***
Teilhabe				
eine einwöchige Urlaubsreise/Jahr	20	33,7	23,8	77,6***
einmal/Monat Freunde zum Essen einladen	14	14,1	8,1	46,1***
einmal/Monat ins Kino/Theater/Konzert gehen	10	23,9	16,9	55,4***
einmal/Monat ins Restaurant gehen	7	36,7	29,3	72,9***
a Die einzelnen Aspekte sind in den verschiedenen Bereichen nach ihrer Relevanz in der Bevölkerung sortiert und entsprechen dem Anteil „unbedingt notwendig“ auf einer 3-er Skala: 1 = unbedingt notwendig, 2 = wünschenswert, 3 = verzichtbar (Quelle: PASS 2006/2007; vgl. Christoph 2008). Hervorgehoben sind die Aspekte, die für mehr als zwei Drittel der Bevölkerung „unbedingt notwendig“ sind und zur „elementaren Grundversorgung“ gehören.				
b Weder einkommensarm noch SGB-II-Bezug; Signifikanz der Differenz zur Gruppe in gesicherter Einkommenssituation: * = 5 %-Niveau, ** = 1 %-Niveau, *** = 0,1 %-Niveau.				
Quelle: Lietzmann et al. (2011); PASS, 3. Welle 2008/2009; gewichtete Ergebnisse.				

Jenseits der Grundversorgung sind Versorgungsdefizite deutlich ausgeprägter. So stellen unerwartete Ausgaben die Mehrheit der Familien im SGB-II-Bezug (52 %) vor Probleme. Und lediglich jeder fünften Familie gelingt es, einen festen Betrag im Monat zu sparen. Dies ist vor allem deshalb problematisch, da gemäß der pauschalierten Leistungserbringung die Finanzierung größerer Anschaffungen aus der Regelleistung angespart werden muss, während Einmalzahlungen nur für einige wenige Bedarfspositionen vorgesehen sind. Besonders ausgeprägt ist die Unterversorgung bei Computern mit Internetanschluss: Während nur knapp zwei Prozent der Haushalte in einer gesicherten Einkommenssituation sich ein solches Gerät nicht leisten können, trifft dies für knapp 21 Prozent der Familien im SGB-II-Bezug zu. Allerdings besitzen SGB-II-Haushalte mit Kindern deutlich häufiger einen Computer mit Internetanschluss als kinderlose SGB-II-Haushalte. So haben Familien im Leistungsbezug häufiger einen PC, eine Waschmaschine oder ein Auto als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder (vgl. Lietzmann et al. 2011,

S. 9). Die Autor/-innen führen dies darauf zurück, dass diese Güter für Familien womöglich wichtiger sind – und diese sich deshalb in anderen Bereichen stärker einschränken. Zudem sind derartige Güter im Verhältnis zu kleineren Bedarfsgemeinschaften mit einem geringeren Aufwand finanzierbar. Die deutlichsten Einschränkungen zeigen sich schließlich im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe. Mehr als drei Viertel aller Kinder im SGB-II-Bezug leben in Haushalten, die sich keine einwöchige Urlaubsreise pro Jahr leisten können. Hingegen ist dies nur bei einem knappen Viertel der Kinder der Fall, die in Haushalten mit einer gesicherten Einkommenssituation leben. Auch auf Einladungen zum Essen (46 %) oder Kino-, Theater- und Konzertbesuche (55 %) muss in SGB-II-Haushalten vielfach verzichtet werden (vgl. ebd.).

Insgesamt betrachtet ist die Grundversorgung der meisten Kinder in SGB-II-Haushalten gesichert. Gleichwohl zeigt sich hinsichtlich der sozialen und kulturellen Teilhabe, „dass Kinder, die in Haushalten mit aktuellem SGB-II-Bezug oder in Einkommensarmut aufwachsen, in allen Bereichen stärker unterversorgt sind als die Vergleichsgruppe ohne SGB-II-Bezug oder Armutsbetroffenheit“ (ebd., S. 10). So fehlt in vielen SGB-II-Familien beispielsweise ein Computer – in der heutigen Wissensgesellschaft wohl weniger ein Luxusgut als ein Teil des Grundbedarfs. Auffällig ist zudem, dass die mit der Pauschalierung der Regelleistung einhergehende Notwendigkeit, finanzielle Rücklagen zu bilden, die meisten SGB-II-Haushalte mit Kindern überfordert. Größere Anschaffungen oder unerwartete Ausgaben können die betroffenen Bedarfsgemeinschaften daher vielfach nicht tätigen. Aus Sicht der Autor/-innen könnte das im Jahr 2011 verabschiedete „Bildungs- und Teilhabepaket“ (§ 28 SGB II) „eine Entlastung für kinderspezifische Ausgaben bringen“ (ebd.). Inwieweit dies jedoch tatsächlich der Fall ist, muss noch eingehender untersucht werden. Die kürzlich veröffentlichte Studie von Apel/Engels (2012: 15) zur Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets“ zeigte immerhin, dass mit 71 Prozent zumindest ein Großteil der leistungsberechtigten Familien ein Jahr nach Einführung der Leistung von deren Existenz wusste. Und immerhin 57 Prozent der Familien mit leistungsberechtigten Kindern bzw. Jugendlichen hatten den Befragungsergebnissen zufolge bereits entsprechende Leistungen beantragt oder genutzt (vgl. ebd., S. 24).

2.3.3 Freizeitaktivitäten junger Erwachsener im SGB II

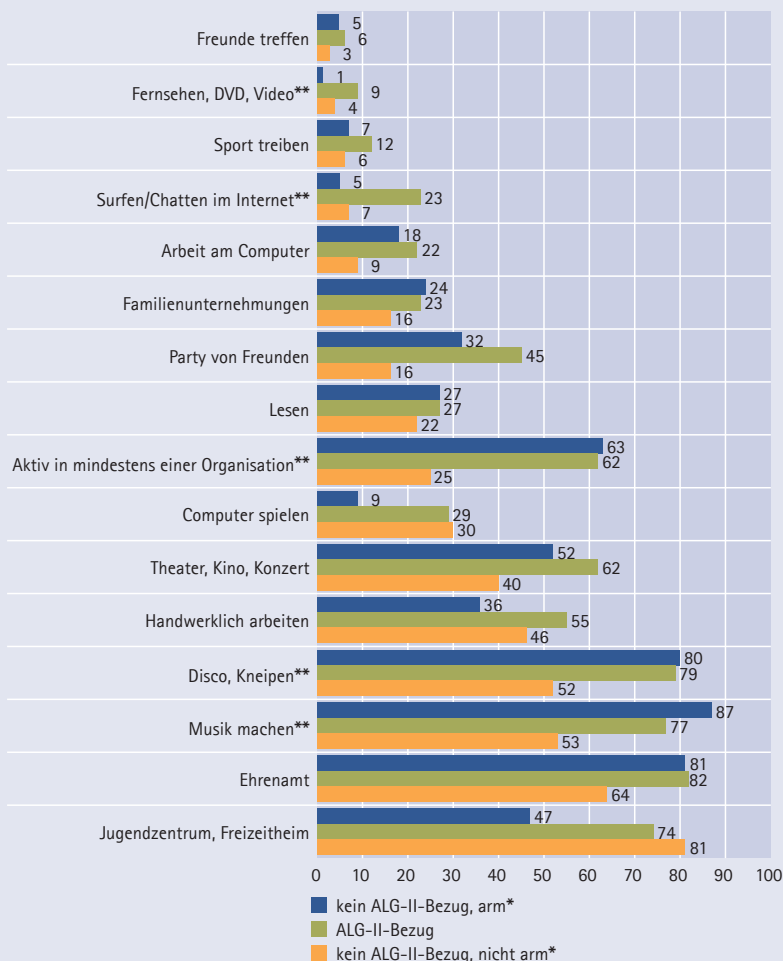
Im Folgenden werden die Befunde eines Beitrags von Fehr (2012b) zusammengefasst, der sich mit den Freizeitaktivitäten von jungen Erwachsenen im SGB II befasst. Die Gestaltung der eigenen Freizeit und die Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Aktivitäten auszuwählen, ist der Autorin zufolge eine zentrale Di-

mension sozialer Teilhabe. Denn Freizeitaktivitäten bieten Kontexte für informelles Lernen, in denen motorische, kognitive, kulturelle und soziale Kompetenzen erworben werden können. Ziel ihrer Analyse ist es, „einen umfassenden Einblick in Zusammenhänge zwischen sozialer Lage und individuellen Lebenschancen“ (ebd., S. 298) zu ermöglichen. Dazu greift sie auf Daten der dritten Welle des PASS zurück, die zwischen Dezember 2008 und August 2009 erhoben wurden und die Angaben von insgesamt 1.939 jungen Erwachsenen zwischen 15 und 25 Jahren enthalten. Diese Personengruppe wird zum einen getrennt nach Schülern und Nicht-Schülern analysiert, wobei letztere sich aus Schulabgängern bzw. -abbrechern sowie Absolventen höherer Bildungsabschlüsse zusammensetzen. Zum anderen wird nach Einkommensarmut (nach dem relativen Armutsmaß von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) sowie nach dem Status der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II unterschieden. Bei jungen Leistungsberechtigten fällt die Armutsrisikoquote mit 77 Prozent am höchsten aus, sie sind folglich wesentlich armutsgefährdeter als Personen, die keine SGB-II-Leistungen beziehen. Insgesamt leben 17 Prozent aller jungen Menschen in Haushalten, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze liegt, ohne dass sie Leistungen der Grundsicherung beziehen.

Die Ergebnisse der deskriptiven Analysen zeigen, dass sich die Freizeitaktivitäten sowohl zwischen Schülern und Nicht-Schülern als auch zwischen Nicht-Einkommensarmen, Einkommensarmen sowie Leistungsberechtigten des SGB II unterscheiden. Gerade die Unterschiede zwischen Schülern und Nicht-Schülern lassen sich auf die jeweils unterschiedlichen Lebensphasen zurückführen, sind also nicht zwingend Ausdruck unterschiedlicher Einkommensverhältnisse. Berücksichtigt man hingegen zusätzlich die finanziellen Verhältnisse, zeigt sich, dass die meisten Freizeitaktivitäten häufiger von jungen Erwachsenen ausgeübt werden, die in nicht einkommensarmen Haushalten ohne Grundsicherungsbezug leben. Besonders deutliche Unterschiede konnte Fehr (ebd., S. 301) beim Besuch kultureller Veranstaltungen feststellen. So leisten sich 62 Prozent aller jungen Erwachsenen im ALG-II-Bezug selten oder nie einen Besuch im Kino, Theater oder Konzert (vgl. auch Abbildung 2.4). Im Vergleich mit nicht einkommensarmen Schülern verbringen einkommensarme ihre Freizeit häufiger mit Handwerk, Internet, Computerspielen und Fernsehen. Mit Ausnahme von Computerspielen gehen Leistungsberechtigte jedoch seltener als die beiden Vergleichsgruppen diesen Aktivitäten nach. Weiterhin stellt die Autorin heraus, dass das Freizeitverhalten der einkommensarmen Schüler eher dem der Leistungsberechtigten ähnelt, während dieses bei den einkommensarmen Nicht-Schülern eher demjenigen der Nicht-Armen ähnelt.

Abbildung 2.4

Von Schülern selten/nie ausgeübte Freizeitaktivitäten (in Prozent)


* Weniger als 60 Prozent des Medians des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens. ** = $p < 0,05$.

Quelle: Fehr (2012b); PASS, 3. Welle; gewichtet, 553 junge Menschen.

Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass der SGB-II-Leistungsbezug sowie ein Mangel an finanziellen Rücklagen dazu führt, dass die folgenden Freizeitaktivitäten seltener ausgeübt werden: „Sport treiben“, „Lesen“, „Musik machen“, „Surfen und chatten im Internet“, „Theater, Kino, Konzert“ und „Aktiv mindestens in einer Organisation“. Während sich leistungsberechtigte Schüler von nicht einkommensarmen in ihrer Freizeitgestaltung unterscheiden, hat ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze keinen eigenständigen signifikanten Einfluss. Allerdings gibt die Autorin zu bedenken, dass eine nicht unerhebliche Zahl an Leistungsberechtigten

tigten zugleich von relativer Einkommensarmut betroffen ist und die materielle Versorgungslage zudem von den im Haushalt verfügbaren Ressourcen abhängig ist. Womöglich, so die Überlegung der Autorin, findet hier eine „Umverteilung zugunsten der Kinder statt“ (ebd., S. 303). Der entscheidende Einflussfaktor auf die Beteiligung an Freizeitaktivitäten ist jedoch ihr „(angestrebtes) kulturelles Kapital“ (ebd.) – so haben Schüler, die einen hohen Bildungsabschluss anstreben, die besten Chancen, an den genannten Freizeitaktivitäten teilzunehmen. Damit konnte eine der zentralen Hypothesen der Autorin klar bestätigt werden. Auch mit Blick auf die Nicht-Schüler zeigen die Analyseergebnisse von Fehr einen signifikanten Einfluss von Armutslagen auf die Freizeitaktivitäten. So bestätigt sich auch bei dieser Gruppe von jungen Erwachsenen, dass das kulturelle Kapital einen signifikanten Einfluss auf die Partizipationsmöglichkeiten an den oben benannten Freizeitaktivitäten hat. Bestätigt werden konnte für die Nicht-Schüler ebenfalls, dass der Bildungshintergrund der Eltern die Teilhabechancen der jungen Erwachsenen beeinflusst. So konnte Fehr zeigen, dass Schulabsolventen bzw. -abbrecher, deren Eltern über Abitur und Realabschluss verfügen, bessere Teilhabechancen haben als diejenigen, deren Eltern lediglich einen Hauptschulabschluss haben.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Bildung für die Realisierung von Teilhabechancen von zentraler Bedeutung ist. Zugleich unterstreichen die Analyseergebnisse von Fehr, dass Bildungsabschlüsse und -aspirationen nicht unabhängig von der sozialen Herkunft der jungen Erwachsenen betrachtet werden können. So bleibt der Einfluss der sozialen Herkunft auch über die erfolgreich absolvierte Schullaufbahn hinaus wirksam und wirkt sich nachhaltig auf die Realisierung sozialer Teilhabechancen aus. Fehr bezweifelt, dass staatlich subventionierte Freizeitmöglichkeiten die Nachteile einer ressourcenschwachen Herkunftsfamilie wirksam kompensieren können. „Direkte Investitionen in Familien (Senkung von Armut) und Bildungseinrichtungen (Verbesserung von Verwirklichungschancen)“ (ebd.) sind aus ihrer Sicht vielversprechender.

2.4 Zwischenfazit

Seit seiner Einführung im Jahr 2005 fungiert das SGB II als letztes Sicherungssystem im deutschen Sozialstaat für alle erwerbsfähigen Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer Kinder nicht aus eigenen Erwerbseinkünften bestreiten können. Die Gründe, die Hilfebedürftigkeit bedingen und damit den Bezug von Leistungen der Grundsicherung nach sich ziehen, sind vielfältig und keineswegs ausschließlich auf Arbeitslosigkeit beschränkt. So war rund ein Viertel der Leistungsberechtigten zuletzt nicht erwerbsfähig (zumeist handelt es sich um Kinder unter 15 Jahren). Von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten war mehr als die Hälfte nicht arbeitslos.

Für den Zugang in das SGB II gilt ebenfalls, dass Arbeitslosigkeit zwar ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Grund für die Entstehung von Hilfebedürftigkeit ist. So spielen auch Veränderungen des Haushaltskontextes eine zentrale Rolle und immerhin bei jedem fünften Neuzugang in den Leistungsbezug ging voraus, dass zunächst persönliches Vermögen oder Ersparnisse verbraucht wurden.

Der Bestand an (erwerbsfähigen) Leistungsberechtigten hat von 2007 auf 2012 um 16 Prozent abgenommen. Dennoch liegen die Zahlen im Juni weiterhin auf einem hohen Niveau von 4,46 Millionen und es deutet wenig auf einen Anstieg der Dynamik und der Fluktuation im SGB II hin. Insbesondere fällt auf, dass die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten über 60 Jahre gegen den Trend stark gestiegen ist. Dies ist nicht nur der Alterung der Bevölkerung geschuldet, wie die im Vergleich zum Jahr 2007 um 1,5 Prozentpunkte erhöhte Hilfequote in der Gruppe der 60- bis 64-Jährigen zeigt. Positive Veränderungen sind dagegen bei der Teilgruppe der Arbeitslosen im SGB II festzustellen. Diese Gruppe ist im Zeitverlauf nicht nur kleiner geworden, auch die Fluktuation hat sich erhöht, die Verfestigungstendenzen sind geringer geworden. Allerdings gilt auch hier die Einschränkung, dass im Jahr 2011 noch immer 900.000 Arbeitslose durchgehend über das Jahr hinweg Leistungen bezogen haben. Insgesamt gelingen Übergänge aus Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug somit offenbar nur einer Minderheit der Leistungsberechtigten.

Die Ursachen für den dauerhaften Bezug von Leistungen sind vielfältig und im Gegensatz zu den Grundannahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik nicht vorrangig auf mangelnde Arbeits- und Konzessionsbereitschaft der Leistungsberechtigten zurückzuführen. Vielmehr zeigen die Forschungsergebnisse, dass vor allem solche Merkmale die Chance auf einen arbeitsmarktvermittelten Abgang aus der Grundsicherung mindern, die nichts oder nur wenig mit mangelnder Motivation zu tun haben – wie fehlende Bildungs- und Berufsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen oder die familiäre (Betreuungs-)Situation. Die Mehrheit der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten weist mindestens eines dieser und anderer, oft als „Vermittlungshemmnis“ bezeichneter, Merkmale auf. Bei zwei Dritteln der ALG-II-Empfänger/-innen sind es sogar zwei oder mehr dieser Eigenschaften. Mit jedem „Hemmnis“ halbiert sich die Wahrscheinlichkeit eines arbeitsvermittelten Abgangs aus der Grundsicherung weiter.

Gleichwohl nahmen im Jahr 2008 immerhin 1,1 Millionen Leistungsberechtigte eine Arbeit auf. Für sich genommen handelt es sich dabei zweifellos um einen positiven Befund, zeigt er doch, dass ein beachtlicher Teil der Leistungsberechtigten des SGB II Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt besitzt. Eine Betrachtung der Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse offenbart jedoch, dass sich davon ein nicht unerheblicher Teil als instabil erwies oder kein bedarfsdeckendes Einkommen ermöglichte. Lohnneinbußen im Vergleich zu einer vorherigen Tätigkeit sind ebenso

an der Tagesordnung wie ein Wiedereinstieg mit reduzierter Arbeitszeit. Mögliche Ursachen für eine geringere Arbeitszeit sind allerdings vielfältig und lassen sich nicht eindeutig verstärkten Aktivierungsbemühungen in der Grundsicherung zuordnen. So können persönliche Lebensumstände ebenso eine Rolle spielen wie fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder schlicht ein Mangel an Jobalternativen mit einem höheren Arbeitszeitumfang.

Arbeitsmarktnähe weisen insbesondere die Personen auf, die ihren Lohn mit Leistungen der Grundsicherung kombinieren (Aufstocker). Die Zahl dieser erwerbstätigen Leistungsbezieher im SGB II ist nach der Einführungsphase gestiegen. Waren es im Jahr der Einführung des SGB II nach Berechnungen des Administrativen Panels noch durchschnittlich 914.000 Personen, liegt sie seit dem Jahr 2007 stabil bei rund 1,2 Millionen. Bezogen auf den Jahresdurchschnitt erzielten damit im Jahr 2011 rund 26 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Einkünfte aus Erwerbstätigkeit, darunter 43 Prozent das ganze Jahr über. Dass trotz der Aufnahme von Erwerbsarbeit Hilfebedürftigkeit bestehen bleibt, hat viele Gründe. Die Größe der Bedarfsgemeinschaft ist nur bei einem kleinen Teil der Leistungsberechtigten ausschlaggebend. Entscheidend ist in der Mehrzahl der Fälle der wöchentliche Arbeitsumfang, der bei über der Hälfte aller abhängig beschäftigten Aufstocker weniger als 15 Wochenstunden betrug. Allerdings ist der geringe Arbeitszeitumfang nur zu einem kleinen Teil auf die mangelnde Bereitschaft der Leistungsberechtigten zurückzuführen, die Arbeitszeit auszuweiten. Maßgeblich sind vielmehr persönliche oder strukturelle Gründe wie gesundheitliche Einschränkungen oder die familiäre Betreuungssituation. Auch wenn die anhaltend hohe Zahl der Erwerbstätigen in der Grundsicherung wegen der nachgewiesenen Arbeitsmarktnähe grundsätzlich positiv zu bewerten ist, ist weiter an der Verbesserung der Rahmenbedingungen zu arbeiten, die das Verlassen der Hilfebedürftigkeit ermöglichen. Während sich die Analysen zu den Aufstockern im SGB II bislang vor allem auf die abhängig Beschäftigten konzentrierten, liegen mittlerweile auch Ergebnisse zu den selbständigen Aufstockern vor. Deren Anteil an allen erwerbstätigen Leistungsberechtigten fällt zwar nach wie vor gering aus, gleichwohl hat sich ihre Zahl zwischen 2007 und 2010 nahezu verdoppelt. Auffällig war, dass die selbständigen Aufstocker trotz eines hohen Arbeitspensums nur geringe Gewinne erzielen, also für wenig Geld vergleichsweise lange arbeiten. Über 30 Prozent der selbständigen Aufstocker hatten nach Abzug der anerkannten Betriebsausgaben lediglich ein monatliches Erwerbseinkommen unter 100 Euro.

Analysen zur materiellen Versorgungslage im SGB II bestätigen Befunde, dass die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs weitgehend sichergestellt ist. Bei Versorgungsknappheiten nutzen die Leistungsbezieher verschiedene Wege, um – über die verfügbaren Mittel der Grundsicherung hinaus – weitere Ressourcen zu

erschließen. So nutzen sie Tafeln oder setzen auf finanzielle Unterstützung durch ihr familiäres Umfeld. Eine weitere Strategie besteht darin, das eigene Ausgabe- und Konsumverhalten anzupassen. Dies führt mitunter zu Versorgungsengpässen bei der sozialen und kulturellen Teilhabe – auch in SGB-II-Haushalten, in denen Kinder leben. Obwohl hier die materielle Versorgung mit einem PC, einer Waschmaschine oder einem PKW im Durchschnitt besser ausfällt als bei Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder, kommt es auch hier zu Einschränkungen. Dies betrifft insbesondere kleinere Urlaubsreisen und Kino- oder Konzertbesuche als wichtige Formen sozialer Teilhabe. Entlastung verspricht das 2011 verabschiedete „Bildungs- und Teilhabepaket“, das die Versorgung der Kinder in SGB-II-Haushalten verbessern soll. Bislang liegen jedoch noch keine Ergebnisse zu dessen Wirkung auf das Versorgungsniveau vor.

3 Aktivierung und Betreuung

Eines der wichtigsten Elemente der Arbeitsmarktreformen seit 2002 war der paradigmatische Wechsel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik. Dabei kann zwischen verschiedenen Dimensionen der Aktivierung unterschieden werden (vgl. Ludwig-Mayerhofer 2010, S. 22 ff.). Zunächst einmal geht es bei der Aktivierung darum, die Zahl potenzieller Erwerbspersonen durch arbeitsmarktbezogene Maßnahmen zu erhöhen und sie nicht in anderen Sozialsystemen „passiv“ zu versorgen. Bei der Frage, wer eigentlich zum Gültigkeitsbereich der Arbeitsmarktpolitik gehört, ist Deutschland im internationalen Maßstab sehr weit gegangen: Alle Personen, die in der Lage sind, mindestens drei Stunden pro Tag zu arbeiten, gelten hierzulande als erwerbsfähig. Das zweite Ziel der Aktivierung besteht darin, möglichst schnelle Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu realisieren, wobei der Integration Vorrang vor arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder einem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt einzuräumen ist. Drittens geht es um eine „Stärkung der Eigeninitiative, um nicht zu sagen: der Autonomie der Betroffenen“ (Ludwig-Mayerhofer 2010, S. 23). Stärkung der Eigenverantwortung kann dabei durch erhöhten Druck auf die Betroffenen erreicht werden, aber auch „durch die Ermöglichung eigenverantwortlichen Verhaltens“ (Marquardsen 2007, S. 260). Dabei spielt der direkte Kontakt zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten eine große Rolle. So betont Bonvin die Bedeutung der „local agents of the welfare states“ (Bonvin 2008, S. 367), also der Integrationsfachkräfte im SGB II.

Inwieweit das erste Ziel der Aktivierung erreicht wird, also die Zahl der potenziellen Erwerbspersonen zu erhöhen, zeigt sich in der Zusammensetzung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und ihrer Bedarfsgemeinschaften. Dieser Aspekt wird in Kapitel 2 behandelt. In diesem Kapitel geht es darum zu untersuchen, wie die Ziele der Integration und der Stärkung der Eigeninitiative in der Praxis verfolgt werden. Aspekte des „Forderns“ und des „Förderns“ werden gleichermaßen in die Darstellung einbezogen. Dabei ist die große Heterogenität der Klientel zu berücksichtigen. Das SGB II muss sowohl den „arbeitsmarktnahen“ Leistungsberechtigten ein Angebot machen als auch den „arbeitsmarktfernen“, also z. B. Personen mit vielfachen Vermittlungshemmnissen. Dies bedingt aber, dass sich die Dienstleistungen des SGB II an Personen mit ganz unterschiedlichen Voraussetzungen richten – vom erfolgreichen Abschluss einer Hochschulausbildung bis hin zum völligen Fehlen qualifikatorischer, sprachlicher oder sozialer Voraussetzungen. Auch im Hinblick auf die Motivation ist das Spektrum extrem breit – vom unbedingten Wunsch, einer Erwerbsarbeit nachzugehen bis hin zur weitgehenden Weigerung, mit den Grundsicherungsstellen zu kooperieren.

Entsprechend weit gefächert ist die Forschung des IAB zu den Themen „Aktivierung“ und „Betreuung“, die auf den folgenden Seiten zusammengefasst werden soll. Zunächst einmal geht es um die Konzessionsbereitschaft der Erwerbslosen. Diese Forschung basiert auf der Annahme, dass die Welt nicht so einfach gestrickt ist, dass es Arbeitslose gibt, die wollen und solche, die nicht wollen. Vielmehr gibt es verschiedene Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Arbeitsangebot angenommen wird. Hierzu gehören die Entlohnung, die Arbeitsbedingungen, die Notwendigkeit zu pendeln oder ggf. auch den Wohnort zu wechseln. Hier hat der Gesetzgeber zum Teil strenge Anforderungen formuliert. In Abschnitt 3.1.1 wird zunächst dargestellt, welches die wichtigsten Dimensionen von Kompromissbereitschaft sind, und welche Aktivierungsansätze sich daraus ergeben. In Abschnitt 3.1.2 rückt die betriebliche Seite und der Eindruck der Betriebe in den Fokus: Wie hat sich die Konzessionsbereitschaft Arbeitsuchender nach Inkrafttreten der Reform im Jahr 2005 verändert, und welchen Einfluss hat dies auf die Ansprüche der Beschäftigten?

Bereits in seinem letzten zusammenfassenden Bericht der SGB-II-Forschung für die Jahre 2005 bis 2008 (vgl. Koch et al. 2009) hat das IAB dafür plädiert, bei der Aktivierung weniger die Drohkulisse auszubauen, sondern die helfenden und unterstützenden Aspekte zu stärken. Dennoch ist weitgehend unbestritten, dass zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten auch Sanktionen erforderlich sein können. Auch acht Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist es allerdings noch immer umstritten, wie Sanktionen wirken – also, ob sie dies gar nicht, im beabsichtigten Sinne oder bisweilen in einer nicht intendierten Richtung tun. Abschnitt 3.2 gibt zunächst einen deskriptiven Überblick über das Sanktionsgeschehen und setzt sich mit der unterschiedlichen Betroffenheit verschiedener Gruppen von Sanktionierten auseinander. Anschließend befasst er sich mit einem besonders sensiblen Thema, nämlich den in Deutschland besonders harten Sanktionsregeln für Jugendliche. Treffen diese auf besonders belastete Jugendliche, die sich bildlich gesprochen schnell „aus der Bahn werfen lassen“, so die These der Autoren, kann es zu unerwünschten, vermutlich unbeabsichtigten Effekten kommen, die die Integration dieser Gruppe eher erschweren und ihre sozialen Probleme verschärfen.

Die Schnittstelle, an der Aktivierung stattfindet und an der sich zu einem guten Teil entscheidet, ob diese gelingt oder missglückt, ist die konkrete Interaktion zwischen Arbeitsuchenden und Fachkräften in den Grundsicherungsstellen. Koch et al. (2009) hatten bereits auf vermutete Defizite hingewiesen, wobei die Analyse eine schmale empirische Basis hatte. Von 2008 bis 2010 hat das IAB daher in einem größeren qualitativen Projekt zusammen mit infas Sozialforschung die „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“ untersucht (Abschnitt 3.3). Schließlich waren es „moderne Dienstleistungen“, die in den Gesetzen zur Arbeitsmarktreform ab 2003 versprochen wurden. In einer quantitativen Befragung ging es um die Rolle der Ver-

mittler/-innen und deren Einfluss auf den Beratungsprozess. In Abschnitt 3.4. wird das Rollenverständnis von Vermittler/-innen vorgestellt, der folgende Abschnitt 3.5 analysiert die Praxis der Eingliederungsvereinbarung. Diese gilt als ein zentrales Instrument der Aktivierungspolitik. Sie soll den Prozess transparenter und verbindlicher machen und den Dienstleistungsempfänger, der als Vertragspartner angesehen wird, besser einbinden.

Schließlich fasst Abschnitt 3.6 die Ergebnisse verschiedener Projekte zusammen, in denen untersucht wurde, wie Personen ihr tägliches Leben bewältigen, die mit verschiedenen schwerwiegenden Problemen zu kämpfen haben. Hier sind zunächst Gesundheitsprobleme zu nennen, die das häufigste Hindernis für eine nachhaltige Integration in Arbeit darstellen. Der darauffolgende Unterabschnitt befasst sich mit den verschiedenen Konsequenzen eines langfristigen Leistungsbezugs. Er beleuchtet, wie die Betroffenen damit umgehen und wie sich deren Arbeitsvermögen entwickelt. Danach geht es um die Frage, wie man die Personen unterstützen kann, für die auch niedrigschwellige Angebote des SGB II zu hoch greifen, weil sie schwerwiegende Gesundheitsprobleme bzw. soziale oder psychische Schwierigkeiten haben. In anderen Ländern wurde für diesen Personenkreis ein Konzept entwickelt, das als „Soziale Aktivierung“ bezeichnet wird. Der Unterabschnitt zeigt, welche Ansätze es in Deutschland für diese Personengruppe gibt – auch wenn diese nicht explizit unter dem Label „Soziale Aktivierung“ firmieren.

3.1 Konzessionsbereitschaft und Aktivierungsansätze

Die Konzessionsbereitschaft spielt eine wichtige Rolle bei der Frage, ob es eigentlich einen Bedarf dafür gibt, Leistungsberechtigte zu aktivieren. Bislang gibt es keine wissenschaftlichen Hinweise dafür, dass eine größere Zahl von ALG-II-Empfängern freiwillig arbeitslos ist, etwa weil sie den „Zeitgewinn“ der Arbeitslosigkeit den Mühen der Erwerbstätigkeit vorzöge. Gleichwohl gibt es Unterschiede in der Frage, zu welchem Lohn jemand bereit ist zu arbeiten, und welche Arbeitsbedingungen jemand in Kauf nehmen würde. Hier ist der gesetzliche Rahmen eng gesteckt. Ob die Suchbemühungen von Arbeitslosen erfolgreich sind, wird aber nicht zuletzt dadurch bestimmt, ob ein Betrieb überhaupt bereit ist, arbeitslose Bewerber einzustellen – was seinerseits von den Zugeständnissen abhängt, die Arbeitslose für ein neues Beschäftigungsverhältnis machen würden.

3.1.1 Individuelle Sicht

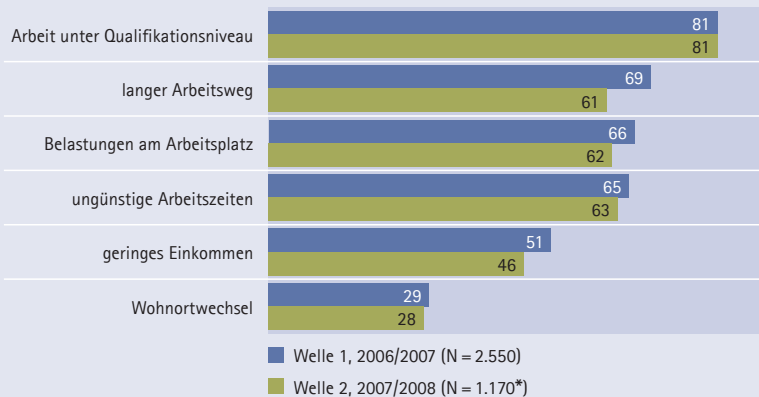
Bender et al. (2009) analysierten auf der Basis der IAB-Erhebung Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) zunächst, ob sich die Konzessionsbereitschaft

gegenüber früheren Ergebnissen geändert hat. Daraus leiteten sie in einem zweiten Schritt mögliche Ansatzpunkte für eine breit verstandene Aktivierung ab.

In den beiden ersten Befragungswellen des PASS zeigten die arbeitsuchenden ALG-II-Bezieher/-innen eine starke Bereitschaft, einen langen Arbeitsweg, ungünstige Arbeitszeiten, eine Arbeit unter ihrem Qualifikationsniveau oder belastende Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen: Zwischen 65 und 80 Prozent der Befragten gaben an, dies „auf jeden Fall“ oder zumindest „eher“ auf sich zu nehmen (vgl. Abbildung 3.1). Anders war dies – wiederum ähnlich wie in den früheren Untersuchungen – bei den Merkmalen Lohn und Wohnortwechsel: Denn hier gab etwa die Hälfte der Befragten schon in der ersten Welle an, kein geringes Einkommen zu akzeptieren (Antwortkategorien „eher nein“ und „auf keinen Fall“). In der zweiten Welle nahm die Akzeptanz sogar noch etwas ab. Noch ausgeprägter war die Ablehnung eines Umzugs: Rund 70 Prozent der Befragten der ersten Welle konnten sich nicht vorstellen, für einen neuen Arbeitsplatz den Wohnort zu wechseln (2. Welle: 72 %).

Abbildung 3.1

Dimensionen der Konzessionsbereitschaft bei der Arbeitsuche
(Anteile in Prozent, gewichtete Ergebnisse)



Welle 1 und 2: SGB-II-Leistungsempfänger, die bei der Arbeitsuche zu folgenden Konzessionen „auf jeden Fall“ oder „eher“ bereit wären.

* Die kleinere Stichprobe in Welle 2 begründet sich durch Panelausfall und dadurch, dass weniger Personen aktiv Arbeit suchen sowie durch mehr fehlende Werte in den Variablen.

Quelle: Bender et al. (2009).

Allerdings sind Arbeitsuchende, die kein ALG II beziehen, noch weniger bereit, für eine neue Stelle umzuziehen. Die im Vergleich höhere Mobilitätsbereitschaft der ALG-II-Empfänger kann mehrere Gründe haben: Zum einen würden sie für einen neuen Arbeitsplatz und damit die Aussicht, den Hilfebezug zu überwinden, vermutlich ohnehin höhere Zugeständnisse machen als der Durchschnitt der anderen Arbeitsuchenden. Zum anderen mutet das SGB II den Leistungsberechtigten einen

Umzug nahezu uneingeschränkt zu, und die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen können daher einen Umzug zur Arbeitsaufnahme auch einfordern.

Die größere Umzugsbereitschaft der ALG-II-Bezieher äußert sich auch darin, dass sie sich häufiger auf Stellen bewerben, für die sie den Wohnort wechseln müssen: Immerhin 14 Prozent von ihnen (gegenüber zehn Prozent der Nicht-Bezieher) hatten sich in den letzten vier Wochen auf eine Stelle beworben, für die sie hätten umziehen müssen. Dennoch sehen die Autoren vor allem wegen der regional stark unterschiedlichen Arbeitsmarktlage Anknüpfungspunkte für eine weitere Aktivierung: Bei denen, die bisher nicht zu einem Umzug bereit sind, ginge es vor allem um intensive Beratung, um die psychischen Hürden abzubauen, die einem Wechsel des Wohnorts entgegenstehen. Bei denjenigen, die einen Umzug in Betracht ziehen, aber noch keine Stelle gefunden haben, müssen die Grundsicherungsstellen vor allem bei der Arbeitsplatzsuche an einem fremden Ort behilflich sein und ggf. Mobilitätshilfen – auch nicht monetärer Art – anbieten. Ist ein neuer Arbeitsplatz erst einmal gefunden, sollte die Arbeit der Grundsicherungsstellen nicht enden. Wichtig wäre nun die Stabilisierung der Beschäftigung und ggf. Unterstützung beim Aufbau neuer Netzwerke an einem fremden Ort, auch wenn damit der Kernbereich der Arbeitsvermittlung überschritten wird. Andernfalls wäre die Gefahr relativ hoch, dass ehemals Leistungsberechtigte das „Unternehmen Umzug“ entmutigt abbrechen.

Tabelle 3.1

Reservationslohn nach Geschlecht und Erwerbsstatus

Aktueller Erwerbsstatus	Frauen	Männer	Gesamt	Anteil in %
Arbeitszeit ≥ 30 h	6,38	6,89	6,71	6
Arbeitszeit < 30 h	6,91	8,11	7,30	4
Minijob	6,03	6,36	6,21	13
nicht erwerbstätig	5,90	6,38	6,23	77
Gesamt	6,02	6,44	6,29	100
Anteile in %	35	65		100

Quelle: Bender et al. (2009); PASS, 1. Welle 2006/2007; Stichprobe: ALG-II-Bezieher zwischen 25 und 58, auf der Suche nach Vollzeitbeschäftigung (n = 1.932), Nettostundenlohn in Euro, gewichtet.

Eine weitere Dimension der Konzessionsbereitschaft – und somit ein weiterer potenzieller Ansatzpunkt für Aktivierung – liegt in der Höhe des Lohns, den Arbeitsuchende zu akzeptieren bereit sind, dem sogenannten Reservationslohn. Die befragten ALG-II-Bezieher geben weit überwiegend (70 %) einen Reservationslohn zwischen 4,30 Euro und 8,30 Euro an. Der durchschnittliche Reservationslohn beträgt 6,29 Euro netto in der Stunde (vgl. Tabelle 3.1). Die Lohnansprüche bewegen sich somit überwiegend im Niedriglohnsegment. Dies dürfte für die meisten ALG-II-Bezieher auf jeden Fall erreichbar sein. Die Nettoreservationslöhne pro Stunde unterscheiden sich jedoch

nach dem Erwerbsstatus der befragten Person und deren Haushaltskontext. So geben Beschäftigte, die zum Befragungszeitpunkt sozialversicherungspflichtig tätig waren und gleichzeitig Leistungen der Grundsicherung bezogen hatten (vgl. Abschnitt 3.1), einen höheren Reservationslohn an als nicht Erwerbstätige und Mini-Jobber.

Diskrepanzen ergeben sich auch beim Reservationslohn nach Haushaltstyp. Während allein lebende Personen („Ein-Personen-Haushalte“) angeben, für mindestens 6,07 Euro netto einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu wollen, steigt dieser Wert insbesondere bei Befragten mit Kindern. So nennen Personen in Haushalten mit mehr als zwei Kindern einen Nettoreservationslohn von 7,58 Euro. Die Angaben zu den Reservationslöhnen nach Haushaltstypen spiegeln dabei in ihrer Höhe in etwa die jeweiligen Grundsicherungsansprüche wider, wenn man diese in Marktlöhne umrechnet. Wegen der unterschiedlichen Behandlung von Alleinstehenden, Paaren und Familien mit Kindern im Steuerrecht haben diese Nettolohnansprüche aber ganz unterschiedliche Anreizwirkungen.

Ebenfalls auf Basis des PASS untersuchen Beste et al. (2010) die Konzessionsbereitschaft der Empfänger von Grundsicherungsleistungen. Grundlage ist eine Stichprobe von 4.406 Personen, die in Bedarfsgemeinschaften des SGB II leben. Von diesen gehen zehn Prozent einer Ausbildung nach, 30 Prozent sind – überwiegend geringfügig – erwerbstätig. Weitere zehn Prozent befinden sich in Maßnahmen der Jobcenter. Knapp 30 Prozent betreuen Kinder, sieben Prozent pflegen andere Personen. Dies belege, dass der Leistungsbezug „für einen großen Teil der Bezieher mit vielfältigen gesellschaftlich relevanten und vom SGB II anerkannten Aktivitäten einhergeht“ (Beste et al. 2010, S. 3).

Die Arbeitsmotivation der Grundsicherungsempfänger ist in der Studie eher höher als die der übrigen Bevölkerung. ALG-II-Bezieher gaben häufiger als Nicht-Bezieher an, Arbeit zu haben sei das Wichtigste im Leben. Im Hinblick auf die Konzessionsbereitschaft kommen Beste et al. zu ähnlichen Ergebnissen wie die zuvor dargestellte Studie. Arbeitsuchende Empfänger von Grundsicherungsleistungen zeigen bei fast allen Fragen eine höhere Konzessionsbereitschaft als Nicht-Bezieher: Dies gilt für Arbeit unter dem Qualifikationsniveau, ungünstige Arbeitszeiten, lange Arbeitswege ebenso wie für die Bereitschaft umzuziehen. Damit belegen die Analysen „insgesamt eine – nach den Selbstauskünften – vergleichsweise hohe Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft der SGB-II-Leistungsempfänger“ (Beste et al. 2010, S. 7).

3.1.2 Betriebliche Sicht

Der Frage, welche Auswirkungen eine gestiegene Konzessionsbereitschaft von Bewerbern auf die Konzessionsbereitschaft der bereits Beschäftigten hat, sind Reibien und Kettner (2011) nachgegangen. Datengrundlage war die IAB-Erhebung des Ge-

samtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS). Ausgewertet wurden die Wellen 2005 und 2006, in denen die Betriebe explizit nach ihrer Einschätzung des Bewerberverhaltens – auch im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II – gefragt wurden.

Ausgangspunkt war die Überlegung, dass die Einführung des SGB II den Druck auf Arbeitslose erhöht haben dürfte, sich verstärkt zu bewerben und weniger attraktive Arbeitsplätze zu akzeptieren. Dies wiederum kann Einfluss auf die Beschäftigten in den betreffenden Betrieben haben. Deskriptive Ergebnisse aus der Grundversicherungsforschung hatten auf Verhaltensänderungen arbeitsloser Bewerber hingewiesen – und auf eine gestiegene Konzessionsbereitschaft der Beschäftigten in puncto Leistung und Entlohnung. Diese Fragen wurden mit Analysemethoden untersucht, die auch Aufschluss darüber geben sollten, ob es aus Sicht der Betriebe Verbindungen zwischen dem Verhalten beider Gruppen gab.

Die deskriptiven Ergebnisse zeigen dabei folgendes Bild: 26 Prozent der befragten Betriebe waren der Ansicht, dass arbeitslose Bewerber eher als in der Vergangenheit bereit sind, Arbeitsplätze anzunehmen, die unterhalb ihrer eigentlichen Qualifikation lagen. Etwa 32 Prozent meinten, dass die Bereitschaft der arbeitslosen Bewerber zu Zugeständnissen bei der Entlohnung gestiegen sei. 29 Prozent der Betriebe hatten den Eindruck, dass arbeitslose Bewerber eher als im Vorjahr dazu bereit waren, schwierige Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.

Welche Faktoren die Konzessionsbereitschaft erhöhen beziehungsweise mindern, zeigen die multivariaten Analysen. Demnach sinkt die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Betrieb seine arbeitslosen Bewerber als konzessionsbereiter wahrnimmt, mit einer steigenden Arbeitsmarktdruck – also einem aus Sicht der Betriebe ungünstigen Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen. Auch steigende Reallöhne hatten einen signifikant positiven Einfluss auf die Einschätzung der Betriebe, dass arbeitslose Bewerber eher bereit sind, unterwertige Tätigkeiten anzunehmen. Möglicherweise bieten die Bewerber/-innen bei steigenden Reallöhnen ihre Arbeitskraft auch für eine Beschäftigung unterhalb ihrer Qualifikation an, um in Arbeit zu kommen.

Auch innerbetriebliche Faktoren spielen eine Rolle. Je höher die Rate der betrieblichen Entlassungen, desto geringer ist – aus Sicht der Betriebe – die Konzessionsbereitschaft der Bewerber. Möglicherweise stellen sich bei einem Betrieb, der Personal abbaut, weniger konzessionsbereite Bewerber vor. Denkbar ist auch, dass solche Betriebe den Bewerberbestand grundsätzlich pessimistischer einschätzen. Relevant ist auch die Rate der Neueinstellungen in einem Betrieb in den vorangegangenen zwölf Monaten. Denn in diesem Fall verstärkt sich die Einschätzung der Betriebe, dass Bewerber Abstriche bei der Entlohnung und bei den Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen. Auch hier mag das Argument sein, dass der Eintritt in einen prosperierenden Betrieb hohe Attraktivität besitzt und zu erhöhter Konkurrenz zwischen Bewerbern führen kann.

Dies deutet darauf hin, dass eine geringe Arbeitsmarkttension und erhöhter Wettbewerb um Arbeitsplätze die betrieblichen Einschätzungen der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern erhöht. Daraus lässt sich schließen, dass die Arbeitsmarktsituation und die Hartz-IV-Reform einen Einfluss auf die Wahrnehmung der Konzessionsbereitschaft von Bewerbern haben könnten.

Schließlich wurde in einem zweiten Modell untersucht, ob sich auch die Einschätzung der Betriebe zur Konzessionsbereitschaft der bereits Beschäftigten verändert hat. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Betriebe ihren Belegschaften eine höhere Konzessionsbereitschaft als im Vorjahr attestieren, lag bei 59 Prozent. Darüber hinaus zeigte sich, dass auch hier die steigende Arbeitsmarkttension einen negativen Einfluss auf die Wahrnehmung von Konzessionsbereitschaft hat. Zudem scheinen auch hier steigende Reallöhne die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Betriebe ihre Belegschaft als konzessionsbereiter wahrnehmen. Sind verhältnismäßig viele offene Stellen vorhanden, so müssen auch die Beschäftigten nicht konzessionsbereit sein, da sie die Möglichkeit haben, in einen anderen Job zu wechseln. Bei steigenden Reallöhnen ist die Konzessionsbereitschaft der Belegschaft möglicherweise deshalb wahrscheinlicher, weil der Verlust des Arbeitsplatzes höhere Lohnenebußen mit sich bringen würde.

Bei den innerbetrieblichen Faktoren haben sowohl die finanziellen Schwierigkeiten eines Betriebes als auch ein geplanter Beschäftigungszuwachs einen Einfluss darauf, dass die Belegschaft als konzessionsbereiter wahrgenommen wurde. Beide Ergebnisse sind plausibel, denn in einer betrieblich schwierigen Phase werden die Beschäftigten eher Zugeständnisse machen, um ihren Arbeitsplatz zu sichern. Baut der Betrieb dagegen Beschäftigung auf, so kann sich eine Situation entwickeln, in der Beschäftigte in Konkurrenz zueinander treten, was Zugeständnisse fördert, oder die Zugeständnisse ermöglichen dem Betrieb erst, Beschäftigung aufzubauen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Betriebe eine gestiegene Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber und Beschäftigter eher im Reformjahr 2005 als im Jahr 2006 beobachteten. Hinweise darauf ergeben sich auch aus den Ergebnissen zur Arbeitsmarkttension und zum Anteil der Arbeitslosen im SGB II aus dem ersten Modell. Dabei scheint die Reform das Verhalten der Belegschaft allenfalls indirekt beeinflusst zu haben. Eine schwierige Arbeitsmarktsituation und ein starker Zustrom aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wird die Arbeitsplatzunsicherheit der bereits Beschäftigten immer erhöhen.

3.2 Sanktionen und ihre Folgen

Die Möglichkeit der Sanktionierung stellt einen wesentlichen Aspekt der fordernden Aktivierung dar. Damit soll sichergestellt werden, dass die Leistungsberechtig-

ten mit den Fachkräften kooperieren und ihre Pflichten bezüglich eigener Bewerbungsaktivitäten, der Teilnahme an Maßnahmen und der Annahme angebotener Arbeitsstellen erfüllen (vgl. z. B. Ludwig-Mayerhofer 2012). Gleichzeitig stehen Sanktionen im Verdacht, die Beratungssituation ungünstig zu beeinflussen, da bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung es erschweren könnte, ein vertrauensvolles „Arbeitsbündnis“ zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten entstehen zu lassen (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2007). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass materielle Sanktionen immer auch eine Belastung für andere Mitglieder der betroffenen Bedarfsgemeinschaften darstellen und somit nicht beabsichtigte Effekte haben können.

Allerdings liegen auch acht Jahre nach Einführung des SGB II noch immer kaum belastbare Ergebnisse zu den Wirkungen von Sanktionen vor. Daher lässt sich noch immer nicht zuverlässig beurteilen, ob Sanktionen letztlich zu einer besseren „Compliance“ beitragen und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit befördern. In diesem Abschnitt werden umfassende neue Ergebnisse zur Häufigkeit von Sanktionen in einem Zeitraum von gut zwei Jahren nach Beginn des Hilfebezugs vorgestellt. Es folgt ein Bericht aus einem qualitativen Forschungsprojekt, das sich mit der Sanktionspraxis bei Grundsicherungsbezieher/-innen unter 25 Jahren befasst. Diese Thematik wird aus der Sicht von Fachkräften und betroffenen Jugendlichen gleichermaßen beleuchtet.

3.2.1 Sanktionen im SGB II: Häufigkeit und gruppenspezifische Aspekte

In einem aktuellen Forschungsbericht geben Wolff und Moczał (2012) einen umfassenden Überblick über das Sanktionsgeschehen bei Personen, die zwischen April 2006 und März 2008 erstmals Arbeitslosengeld II bezogen haben. Sie analysieren die leichteren Sanktionen bei Meldeversäumnissen, die eine Kürzung von Leistungen um zehn Prozent des Regelbedarfs vorsehen und die schwerwiegenden Sanktionen, die bereits bei der ersten Pflichtverletzung 30 Prozent des Regelbedarfs nach § 20 SGB II umfassen. Bei Personen unter 25 Jahren führen Pflichtverletzungen wie der Abbruch einer Maßnahme oder die Weigerung, eine angebotene Arbeit anzutreten – wenn dies jeweils ohne hinreichenden Grund erfolgt – dazu, dass der vollständige Regelsatz gekürzt wird und nur noch die Kosten der Unterkunft erstattet werden. Die Sanktionen gelten in der Regel für drei Monate.

Bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres wird bei Erwachsenen eine Sanktion von 60 Prozent des Regelbedarfs verhängt, bei Jugendlichen unter 25 Jahren wird die komplette ALG-II-Leistung inklusive der Kosten der Unterkunft gestrichen. Dabei entfällt für die Jugendlichen auch die Sozialversicherungspflicht, d. h. die Beiträge auch zur Krankenversicherung werden nicht mehr

getragen. Die Versicherungspflicht lebt allerdings bei der Gewährung von Sachleistungen wieder auf. Bei Kürzungen von mehr als 30 Prozent können die Grundsicherungsstellen Sachleistungen (z. B. Lebensmittelgutscheine) gewähren bzw. müssen dies tun, wenn minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben. Sanktionierte können keine ergänzenden Leistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe) erhalten. Tabelle 3.2 fasst die wichtigsten Leistungskürzungen zusammen.

Tabelle 3.2

Höhe der Leistungskürzung im SGB II (§§ 31 und 32)

Anlass für die Sanktion	Erste Pflichtverletzung	Erste wiederholte Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres	Weitere wiederholte Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres
§ 31 Alter ≥ 25 Jahre	Wegfall von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs	Wegfall von 60 % des maßgebenden Regelbedarfs	Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung
§ 31 Alter < 25 Jahre	Einschränkung der Leistungen auf die angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung	Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung	Wegfall der gesamten ALG-II-Leistung
§ 32	Wegfall von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs	Wegfall von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs (Wegfall von 20 % des maßgebenden Regelbedarfs)	Wegfall von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs (letzte Leistungskürzung wegen Meldeversäumnis zzgl. 10 % des maßgebenden Regelbedarfs)

Höhe der Leistungskürzung nach §§ 31 bis 32 SGB II: gültig ab 1. April 2011, in Klammern sind die von 1. Januar 2007 bis 31. März 2011 gültigen davon abweichenden Regelungen angegeben. Bis Ende des Jahres 2010 entfiel während eines Sanktionszeitraums auch der Zuschlag zum ALG II. Das betraf nur ALG-II-Bezieher, die in den zwei Jahren nach dem Ende ihres ALG-I-Bezugs zuschlagsberechtigt waren. Die Dauer einer Sanktion beträgt drei Monate. Für Unter-25-Jährige kann sie unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen begrenzt werden (§ 31 Abs. 6 SGB II, seit April 2011 § 31b Abs. 1 SGB II).

Quelle: Wolff/Moczall (2012).

In einer Studie des IAB-Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ wurde das Auftreten von Sanktionen in einem bestimmten Zeitraum nach Beginn des ALG-II-Bezugs untersucht. Technisch spricht man dabei von „Übergangsraten“ in die Sanktion. In der Studie werden die Übergangsraten nach bestimmten Kriterien wie Alter, Geschlecht, familiärer Situation oder geografischer Lage (Ost-/Westdeutschland) miteinander verglichen. Auf der Basis verschiedener Datenprodukte des IAB wird die Population aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betrachtet, die zwischen April 2006 und März 2008 erstmals ALG-II-Leistungen bezogen haben (zur Zusammensetzung der Population vgl. Wolff/Moczall 2012, S. 25 ff.).

Die Gesamtzahl der Zugänge in den Leistungsbezug beträgt etwa 1,24 Millionen, davon knapp 900.000 in Westdeutschland. Das Geschlechterverhältnis ist in etwa ausgeglichen, wobei in Westdeutschland etwas mehr Frauen, in Ostdeutschland etwas mehr Männer in den Leistungsbezug eingemündet sind. Die Beschreibung der Zugangspopulation weist aus, dass ein Viertel unter 25 Jahre alt ist, ein Fünftel eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, ein Sechstel keinen Schul-

abschluss und zwei Fünftel keinen beruflichen Abschluss haben. Über die Hälfte ist alleinstehend – bei den Männern fast zwei Drittel, etwa zehn Prozent haben Kinder unter drei Jahren. Ein Viertel davon ist alleinerziehend. 18 Prozent, davon ein Drittel alleinerziehend, haben Kinder, die drei Jahre oder älter sind (vgl. Wolff/Mocall 2012, S. 24). Drei Prozent der Zugänge sind schwerbehindert.

Tabelle 3.3

Sanktionen nach schwerwiegenden Pflichtverstößen (Anteile nach Personengruppen)

Anteil der Personen in %		Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamt
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Alter						
	unter 25 Jahre	28,4	34,8	44,5	51,8	33,7
	25 bis 34 Jahre	34,1	26,3	29,3	22,0	30,9
	35 bis 49 Jahre	30,1	30,2	20,9	19,9	28,1
	50 bis 64 Jahre	7,4	8,7	5,3	6,3	7,3
Nationalität						
	Deutsche	78,8	79,8	91,4	92,0	81,8
	Ausländer	21,2	20,2	8,6	8,0	18,3
Schulabschluss						
	kein Schulabschluss	22,5	19,2	21,9	16,2	21,3
	Hauptschulabschluss, Mittlere Reife	68,9	70,9	70,1	73,7	69,8
	Fachhochschulreife/Abitur	8,6	9,9	8,0	10,1	8,9
Berufsausbildung						
	keine abgeschlossene Ausbildung	50,4	50,6	40,2	38,7	48,2
	(außer-)betriebliche Berufsausbildung	46,6	45,9	56,3	57,0	48,6
	Fachhochschule/Universität	3,0	3,5	3,5	4,3	3,3
Schwerbehinderung						
	nein	98,7	98,9	98,8	98,8	98,8
	ja	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2
Familienstellung						
	alleinstehend	69,8	55,0	82,2	63,6	68,1
	alleinerziehend, jüngstes Kind ≥ 3 Jahre	0,8	14,4	0,5	10,7	4,4
	alleinerziehend, jüngstes Kind < 3 Jahre	0,0	1,6	0,0	2,3	0,5
	kinderloses Paar	10,7	15,4	8,3	13,4	11,5
	Paar mit jüngstem Kind ≥ 3 Jahre	9,9	9,8	4,4	6,7	8,8
	Paar mit jüngstem Kind < 3 Jahre	8,2	1,8	4,0	1,4	5,7
	keine eindeutige Zuordnung	0,6	2,0	0,5	1,9	1,0
Gesamtzahl Personen		36.531	14.503	9.990	3.901	64.925

Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.

Quelle: Wolff und Mocall (2012); IEB; LHG.

Im Folgenden wird die Sanktionierung aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverletzungen beschrieben. Tabelle 3.3 weist aus, dass in den ersten 120 Wochen nach Beginn des Leistungsbezugs knapp 65.000 schwerwiegende Sanktionen ausgespro-

chen wurden. Davon entfällt mit einem Drittel ein überproportional hoher Anteil auf die Altersgruppe unter 25 Jahren, während Ältere ab 50 Jahren ausgesprochen selten sanktioniert werden. Ebenfalls überproportional von Sanktionen betroffen sind Männer, Personen ohne Berufsausbildung und Alleinstehende.

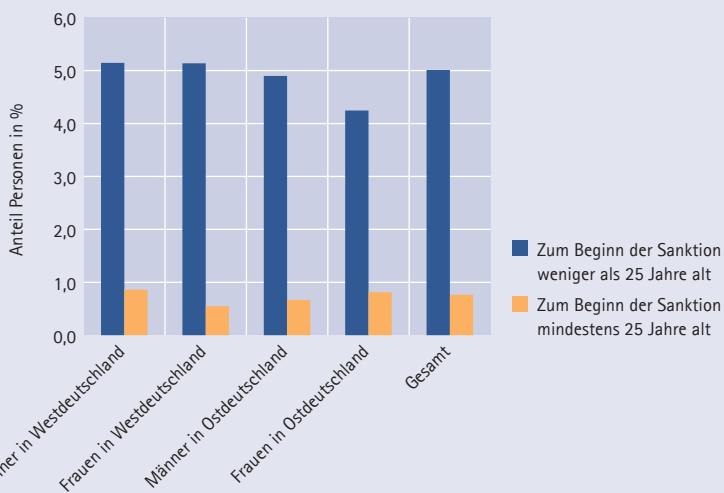
Insgesamt beträgt die Sanktionsquote in der untersuchten Population etwa fünf Prozent. Hingegen liegen die Sanktionsquoten von westdeutschen Männern bis 34 Jahren, von ost- und westdeutschen Männern ohne Schulabschluss, von Männern ohne abgeschlossene Ausbildung und von westdeutschen Männern, die entweder alleinstehend sind oder in einer Partnerschaft mit Kindern unter drei Jahren leben, bei nahezu oder auch mehr als dem Doppelten.

Jugendliche unter 25: Betroffenheit und Beschäftigung

Bisher ist bereits deutlich geworden, dass Unter-25-Jährige überdurchschnittlich häufig sanktioniert werden. Darüber hinaus werden ihnen – wegen der für Jugendliche deutlich strengeren Sanktionsregeln – besonders häufig sämtliche ALG-II-Leistungen, also der komplette Regelbedarf und die Kosten der Unterkunft, gestrichen. Letzteres betrifft fünf Prozent aller Jugendlichen, die eine erste Sanktion erhalten haben, aber lediglich ein knappes Prozent der erstmals sanktionierten ALG-II-Bezieher über 25 Jahre (vgl. Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2

Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die während des Sanktionszeitraums keine ALG-II-Leistungen bezogen haben*



* Es wurden nur Sanktionen innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug betrachtet.

Quelle: Wolff/Moczall (2012).

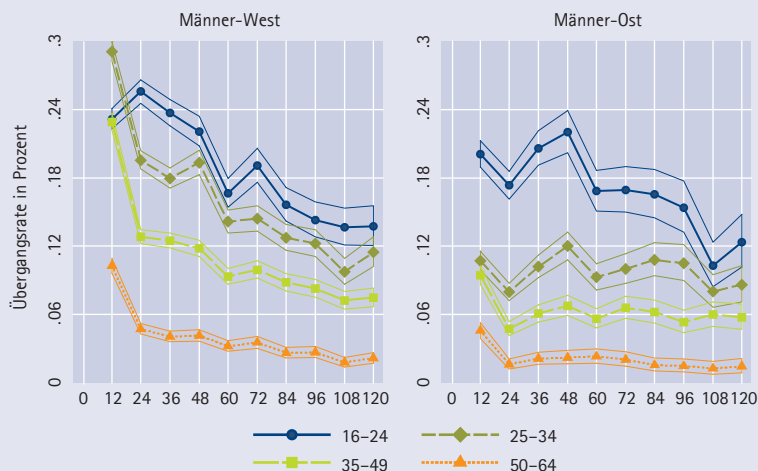
Das Fehlen von ALG-II-Leistungen bedeutet dabei nicht notwendigerweise, dass die Betroffenen völlig mittellos sind. So zeigen weitere Auswertungen, dass ein Fünftel der Sanktionierten innerhalb von drei Monaten, nachdem die Sanktion wirksam wurde, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Bei Sanktionierten, denen das ALG II vollständig gekürzt wurde, sind die Werte um ca. fünf Prozentpunkte höher (bis 25 Jahre) oder sogar doppelt so hoch (ab 25 Jahre). Innerhalb des ersten Jahres nach dem Wirksamwerden einer Sanktion gingen mehr als die Hälfte der Sanktionierten (60 % bis 25, 54 % ab 25 Jahre) zumindest zeitweilig einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Bei den Unter-25-Jährigen bleibt dieser Anteil gleich, wenn Personen keine ALG-II-Leistungen erhalten, während bei den Altersgruppen ab 25 der Anteil derjenigen, die zumindest zeitweise einer Beschäftigung mit Sozialversicherungspflicht nachgehen, auf über 70 Prozent ansteigt. Diese Daten können daher als Indiz dafür angesehen werden, dass sanktionierte Personen sich stärker um eine Beschäftigung bemühen. Ob dies auf die Sanktion zurückzuführen ist, muss allerdings erst durch Wirkungsanalysen mit einer Kontrollgruppe untersucht werden.

Übergangsraten im Zeitverlauf

In den ersten sechs Wochen nach Beginn des ALG-II-Bezugs sind die Übergänge in eine Sanktion besonders häufig. Dabei haben Männer in Westdeutschland mit 0,35 Prozent (wöchentlich) eine fast dreimal so hohe Wahrscheinlichkeit, eine schwerwiegende Sanktion zu erhalten wie Frauen. Dabei spielen auch Sperrzeiten im Rahmen des ALG-I-Bezugs eine Rolle, die z. T. erst die Hilfebedürftigkeit verursachen. Nach den ersten sechs Wochen sind die Übergangsraten deutlich niedriger und nehmen im Laufe des Leistungsbezugs tendenziell weiter ab. So werden laut Abbildung 3.3 in Westdeutschland in den ersten zwölf Wochen des Leistungsbezugs im Durchschnitt wöchentlich drei von 1.000 männlichen ALG-II-Empfängern im Alter von 25 bis 34 Jahren aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverletzungen erstmals sanktioniert. Jenseits von 96 Wochen ist es pro Woche noch etwa einer von Tausend ALG-II-Beziehern, die während ihres Bezugszeitraums noch nicht aufgrund von schwerwiegenden Pflichtverletzungen sanktioniert wurden. Für Frauen des gleichen Alters in der gleichen Region (Abbildung 3.4) liegt diese wöchentliche Sanktionshäufigkeit dagegen zu Beginn des Leistungsbezugs bereits unter einer pro Tausend. Im weiteren Verlauf sinkt die Sanktionierungshäufigkeit auf einen Bruchteil dieses Wertes. Bei jungen westdeutschen Frauen bis 24 wurde gegen Ende des Betrachtungszeitraums wöchentlich etwa eine erste Sanktion bei etwas mehr als 2.500 Bezieherinnen ermittelt.

Abbildung 3.3

Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter (Männer)

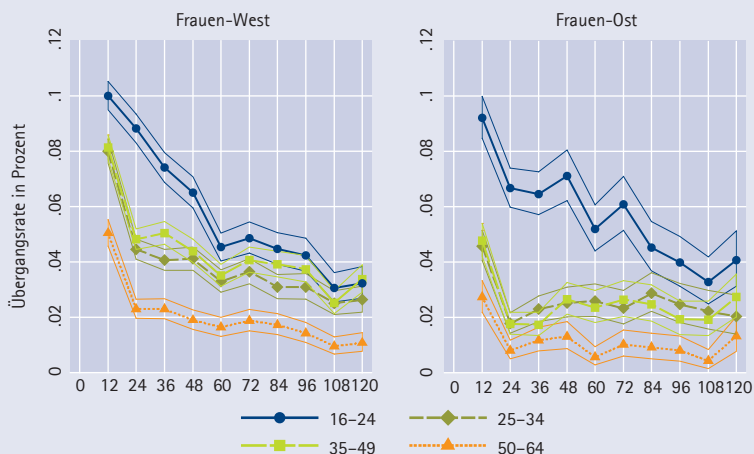


Dauer: Wochen seit Beginn des ALG-II-Bezugs

Quelle: Wolff/Moczall (2012); IEB; LHG.

Abbildung 3.4

Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter (Frauen)



Dauer: Wochen seit Beginn des ALG-II-Bezugs

Quelle: Wolff/Moczall (2012); IEB; LHG.

Auch zwischen verschiedenen Altersgruppen lassen sich unterschiedliche Übergangsraten in eine erste Sanktion feststellen. Hier gibt es die klare Tendenz, dass die Sanktionshäufigkeit mit zunehmendem Alter zurückgeht und zwar bei Männern und Frauen, wenn auch auf unterschiedlichen Niveaus. Die Abbildung 3.3 und Ab-

bildung 3.4 zeigen, dass die Unterschiede zwischen den 16- bis 24-Jährigen und den anderen Altersgruppen anfänglich sehr groß sind und später geringer werden. Die Autoren der Studie erklären dies mit der stärkeren Aktivierung dieser Altersgruppe, die unmittelbar nach Beginn des Bezugs von SGB-II-Leistungen einsetzt. Insbesondere im Osten Deutschlands werden Jugendliche wegen des Sachverhalts „Ablehnung oder Abbruch einer Arbeit und Ausbildung“ häufig sanktioniert.

Hinsichtlich der familiären Situation zeigt sich, dass alleinstehende, kinderlose Personen besonders häufig von Sanktionen betroffen sind. Bei Eltern von Kindern unter drei Jahren zeigen sich nach Geschlecht stark gegenläufige Tendenzen: Väter kleiner Kinder werden rascher sanktioniert als andere Männer, die in einer Partnerschaft leben, Frauen dagegen wesentlich seltener. Offensichtlich konzentrieren sich die Jobcenter deutlich stärker auf die Aktivierung der Väter, während die Frauen wegen der Kinderbetreuung von der Aktivierung ausgenommen und daher auch nicht sanktioniert werden.

Zusammenfassend ergibt sich das bereits bekannte Bild: Personen unter 25 Jahren werden weit häufiger sanktioniert als alle anderen Altersgruppen. Neu ist der Befund, dass Personen mit schwerwiegenden Sanktionen, darunter auch die komplette Streichung der ALG-II-Leistungen, in relevantem Umfang innerhalb eines Jahres nach Beginn der Sanktion zumindest zeitweise versicherungspflichtig beschäftigt sind. Männer werden durchgängig fast doppelt so oft wie Frauen sanktioniert, auch wenn sie sich in vergleichbaren Lebenssituationen befinden, z. B. Alleinstehende ohne Kinder. Ob dies daran liegt, dass Männer in geringerem Umfang kooperieren, stärker aktiviert oder bei vergleichbarem Verhalten häufiger sanktioniert werden, ist dabei unklar und erfordert weitere Untersuchungen.

3.2.2 Sanktionen aus der Sicht von Fachkräften und betroffenen Jugendlichen

Sanktionen treffen demnach Jugendliche besonders häufig und besonders hart. Sehr viel schneller als bei Personen ab 25 Jahren führt Fehlverhalten zum völligen Entzug des Regelbedarfs oder gar der kompletten ALG-II-Leistung inklusive der Kosten der Unterkunft. Der übergreifende Gedanke dahinter besteht darin, in dieser entscheidenden Lebensphase Langzeitarbeitslosigkeit und drohende dauerhafte Abhängigkeit von Transferleistungen zu vermeiden. Es fehlt allerdings eine fundierte Begründung für dieses Vorgehen. Dieses steht auch im Widerspruch zu anderen Bereichen wie dem Strafrecht, wo Jugendliche milder behandelt werden als Erwachsene und pädagogische Erwägungen eine große Rolle spielen. Die juristische Diskussion sieht die Regelung überwiegend kritisch. So sieht Berlitz die Sonderregelungen für Jugendliche „normativ in einem systematischen Spannungsverhältnis zu den Grundannahmen des Jugendstrafrechts und der Kinder- und Jugendhilfe“

(Berlit 2011, S. 124 nach Schreyer et al. 2012, S. 213 f.). Auch die gemeinsame Kommission der Justizministerkonferenz und der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer, die Änderungsvorschläge im Sozialrecht erarbeiten soll, sprach sich 2010 mehrheitlich für die Abschaffung der Sonderregeln für Unter-25-Jährige aus (vgl. ebd., S. 214.).

Strenge Sanktionen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen aufgrund von Pflichtverletzungen kommen durchaus häufiger vor. Analysen der BA-Statistik (Stand August 2010) verweisen auf annähernd 200.000 schärfere Sanktionen bei Arbeitslosen unter 25 Jahren in einem Zeitraum zwischen Januar 2007 und August 2010. Sanktionen wegen größerer Pflichtverletzung sind in dieser Altersgruppe mit einer Quote von 4,1 Prozent doppelt so häufig wie bei den 25- bis 49-Jährigen und sogar fünfmal so häufig wie bei Personen ab 50 Jahren.

Angesichts der sozial- und jugendpolitischen Brisanz des Themas ist der Forschungsstand erstaunlich begrenzt. Weder für Deutschland noch für andere Länder, in denen sich eine vergleichbare Praxis findet, gibt es nennenswerte Erkenntnisse dazu, was wohlfahrtsstaatliche Sanktionen für junge Arbeitslose bedeuten. Ein qualitatives Projekt des IAB befasst sich daher mit der Frage, wie die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen die Sanktionen in der Praxis handhaben, und welche Folgen dies für die betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat. Im Rahmen des Projektes wurden 26 Fachkräfte sowie 15 sanktionierte junge Erwachsene aus einem Jobcenter-Bezirk befragt.

Die Sicht der Fachkräfte

Die empirische Frage des Projekts (vgl. Götz et al. 2010) war, wie die Fachkräfte zum Sanktionsinstrumentarium stehen und welche Erfahrung sie mit der Verhängung von Sanktionen gegen Jugendliche und junge Erwachsene gemacht haben. Fast alle Vermittler/-innen und Fallmanager/-innen hielten Sanktionen grundsätzlich für sinnvoll – insbesondere die Zehn-Prozent-Sanktion bei Meldeversäumnissen, um eine größere Verbindlichkeit und Ernsthaftigkeit der Arbeitsbeziehung herzustellen. Im Falle von größeren Pflichtverletzungen waren die Erfahrungen jedoch ambivalent. Einige Fachkräfte berichteten von Erfolgen einer Sanktionierung, bei anderen Jugendlichen wie (ehemaligen) Drogenabhängigen und Personen mit vermuteten illegalen Nebeneinkünften hätten die Sanktionen aber keinerlei erzieherische Wirkung. Andere Fachkräfte problematisieren in der Befragung, dass sie die Jugendlichen mit einer harten Sanktion in schlecht bezahlte, unqualifizierte und prekäre Erwerbsarbeit hinein drängen müssten, was dem Ziel einer Qualifizierung und nachhaltigen Integration gerade bei jungen Arbeitslosen entgegenstünde.

Besonders kritisch sehen viele Fachkräfte die Streichung der Kosten der Unterkunft bei wiederholter größerer Pflichtverletzung. Einzelne Befragte hielten diese

Sanktionsmöglichkeit für richtig, alle anderen fanden sie zu hart, etwa mit dem Argument: „Leute obdachlos zu machen, geht am Ziel vorbei“ (Götz et al. 2010, S. 5). Auch der Schutz der Menschenwürde und das Recht auf Wohnung wurden von den Fachkräften als Gegenargumente gegen die herrschende Praxis angeführt. Bei einigen hatte dies zur Konsequenz, dass „Totalsanktionen“ von ihnen vermieden werden.

Weitere mögliche Folgen, die von Fachkräften thematisiert wurden, sind Kleinkriminalität, Schwarzarbeit oder Verschuldung. Einige Sanktionierte „verschwinden“ auch aus der Betreuung, sodass der Kontakt und damit die Möglichkeit der Einflussnahme zumindest vorübergehend abbricht. Schließlich wird noch die Gefahr von Fehlentscheidungen thematisiert, die zum Beispiel dadurch entstehen, dass Jugendliche mit psychischen Erkrankungen möglicherweise gar nicht in der Lage sind, den Anforderungen nachzukommen. Wird eine Erkrankung nicht erkannt, können Fehlentscheidungen getroffen werden, die für die Betroffenen äußerst belastend sind. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Sanktionen in etwa der Hälfte der Fälle nicht nur die Sanktionierten treffen, sondern gleichzeitig die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, z. B. Eltern oder Kinder. So argumentieren einige der Fachkräfte, dass sie die Totalsanktion nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können. Die Mehrheit der Fachkräfte wünscht sich daher ein ähnlich differenziertes Instrumentarium wie bei den übrigen Arbeitslosen.

Die Sicht und Betroffenheit der Sanktionierten

Zahradnik et al. (2012) skizzieren Lebensverläufe von Jugendlichen und versuchen, bei ausgewählten Fällen grundlegende Handlungsorientierungen herauszuarbeiten, die auch ihren Umgang mit Sanktionen prägen. Die Analysen deuten darauf hin, dass es innerhalb der jungen arbeitslosen Leistungsberechtigten mindestens eine Teilgruppe gibt, die bereits durch ihre bisherige Lebensgeschichte und -situation überfordert ist. Hier verschärfen Sanktionen die biografisch bedingten Problemlagen und Benachteiligungen eher noch. Die implizite Grundannahme des Gesetzgebers, dass die Handlungskompetenz der jungen Leistungsberechtigten ausreicht, um die an sie gestellten Forderungen auch zu erfüllen, trifft bei dieser Gruppe demnach nur zum Teil zu.

Darüber hinaus lässt sich festhalten, dass die meisten Interviewten für sich Autonomie etwa in Hinblick auf Arbeitsinhalte und -bedingungen reklamieren – selbst um den Preis von Sanktionen. Alle wollen dem SGB II und dessen Zwängen entkommen, teils auch unter Rückgriff auf Geschlechterstereotype und durch resignierten Rückzug ins Private. Dies kann dergestalt geschehen, dass sich Frauen etwa in ein Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem erwerbstätigen Partner begeben oder sich sanktionierte Jugendliche immer stärker sozial isolieren. Meist richten sich die Jugendlichen trotz Sanktionen und z. T. fehlender Erwerbsperspektiven nicht

auf Lebensentwürfe jenseits normaler Erwerbsarbeit ein, sondern verfolgen zumindest vorläufig normalbiografische Zukunftspläne. Angesichts von Ausbildungs- und Arbeitsmärkten, die ihnen in hohem Maße verschlossen sind, kann dies zu einer weiteren Überforderung führen.

Analysen der biografisch-narrativen Interviews stützen die These einer Überforderung eines Teils der Jugendlichen. Die Autor/-innen finden wiederholt Beispiele von Gewalt- oder Heimerfahrungen. Die Bildungs- und Erwerbsverläufe aller Befragten waren hochgradig diskontinuierlich; entsprechend niedrig war in der Regel ihr Bildungsstand. Auch Berichte der Betroffenen über gescheiterte Anpassungsversuche an Anforderungen der SGB-II-Träger legen den Gedanken an Überforderung und unzureichende Möglichkeiten der Handlungsregulation nahe.

Wie erleben sanktionierte junge Menschen ihre Lage und wie gehen sie damit um? Es überrascht nicht, dass Sanktionen die vielfach ohnehin angespannte Versorgungslage von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung (vgl. Christoph 2008; Hirsland/Ramos Lobato 2010; Lietzmann et al. 2011) verschärfen. Die materiellen Einbußen drücken sich dabei zunächst einmal in den Bereichen Ernährung und Wohnen aus. Mangel an Geld, um Lebensmittel zu kaufen, wird bei einigen Befragten durch familiäre Solidarität oder durch den Freundeskreis abgemildert. Andere berichten hingegen, sich bereits bei vollem Leistungsbezug im Hinblick auf gesunde, frische Nahrungsmittel einschränken zu müssen. Bei Eintritt einer Sanktion reiche es dann nur noch zu Konserven („Dosenzeug“) oder Nudeln: „Das billigste halt“ (Schreyer et al. 2012, S. 217). Die Inanspruchnahme von Sachleistungen („Lebensmittelgutscheinen“) wird dabei von den Betroffenen als psychisch belastend und entwürdigend erlebt und daher zum Teil nicht in Anspruch genommen.

Als besonders gravierend werden Sanktionen erlebt, die die Kosten der Unterkunft betreffen. Die darauf folgenden Sperren der Energieversorgung führen zu starken Beeinträchtigungen der Hygiene, der Lebensmittelaufbewahrung bzw. -zubereitung und der gesellschaftlichen Teilhabe (Informationen, Musik), was psychische Probleme hervorrufen oder verstärken kann. Vier von fünfzehn Befragten der Studie verloren aufgrund der Sanktion ihre Wohnung und mussten zumindest vorübergehend in Obdachlosenunterkünfte ziehen. Verlässliche Daten zum Thema „Wohnungsverlust durch Sanktionen“ existieren allerdings bislang nicht.

Neben diesen unmittelbaren Folgen gibt es auch Konsequenzen, die zeitlich oder sozial über den Sanktionsfall hinausreichen. Der Druck, den die Fachkräfte spüren, Jugendliche ggf. auch in atypische Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Bezahlung und schlechten Perspektiven zu vermitteln (vgl. Götz et al. 2010), könnte sich weiter negativ auf deren Erwerbsverläufe und deren soziale Lage auswirken. Auch die schlechte finanzielle Lage wirkt nach: So wird berichtet, dass sich Jugendliche bereits bei geringeren materiellen Sanktionen verschulden (müssen), was eine

möglicherweise bereits bestehende Schuldenproblematik verschärft und – auch bei positiver Entwicklung der Kooperationsbereitschaft – das Schuldenproblem und dessen Lösung zeitlich verlängert. Ein Teil der Befragten versucht auch, die Folgen der Sanktion durch alternative Einnahmequellen auszugleichen, die von Schwarzarbeit bis hin zu kriminellen Handlungen reichen können.

Häufig treten aber auch Familienangehörige für die Schulden ein, sodass diese dann letztlich von der Sanktion ebenfalls (indirekt) betroffen sind. Dies gilt grundsätzlich für jede Bedarfsgemeinschaft, zumal der teilweise Ausgleich der Sanktion durch Sachleistungen nur dann zwingend ist, wenn minderjährige Kinder im Haushalt wohnen.

Die bereits in den Interviews mit Fachkräften berichteten Probleme, im Falle einer schwerwiegenden Sanktion eine Beziehung zu den Betroffenen aufrecht zu erhalten (vgl. Götz et al. 2010), spiegelt sich in den Gesprächen mit den Sanktionierten wider. Ein ausgeglichenes und auf gegenseitigem Respekt beruhendes Verhältnis zur betreuenden Fachkraft wird aus der Sicht der Jugendlichen immer unwahrscheinlicher (vgl. Figlestahler/Zahradnik 2012). Es besteht die Gefahr, dass die Betroffenen keinen Sinn und keine Verpflichtung mehr darin sehen, den Kontakt zu den Fachkräften zu halten, wofür die exemplarische Aussage eines Sanktionierten steht: „Dann brauch ich auch zu keinem Termin zu kommen. Weil ich hab jetzt hier keine Pflichten mehr“ (Schreyer et al. 2012, S. 218).

3.2.3 Schlussfolgerungen zu Sanktionen

Sanktionen gehören zweifelsohne zu den umstrittensten Elementen der Arbeitsmarktreformen, insbesondere des SGB II. Einerseits werden sie für nötig gehalten, um auch bei schwierigen und arbeitsmarktfernen Personen die nötige Mitwirkung sicherzustellen und die gesetzlich festgelegten Regeln zur Zumutbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen durchzusetzen. Andererseits gelten sie als repressives Element, das dazu beiträgt, Arbeitslose in prekäre, nicht nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse zu zwingen.

Frühere Analysen zu Sanktionen (vgl. Koch et al. 2009; Schneider 2008, 2010) haben gezeigt, dass Sanktionen nur in geringem Umfang dazu beitrugen, beispielsweise die Reservationslöhne zu senken oder die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Sanktionierten zu erhöhen. Andere Analysen (vgl. Boockmann et al. 2009) weisen Effekte unterschiedlicher Strategien des Einsatzes von Sanktionen dergestalt nach, dass eine intensive Sanktionspolitik die Wahrscheinlichkeit von Abgängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht. Unklar bleibt allerdings, ob die Sanktionspolitik nicht mit anderen Strategien der Betreuung und Aktivierung in Verbindung steht, die somit ebenfalls zu dem Ergebnis beigetragen haben können.

Die IAB-Forschung zeigt zunächst, dass Männer sehr viel häufiger sanktioniert werden als Frauen, insbesondere aber Jugendliche sehr viel häufiger als Personen mittleren und höheren Alters (Wolff/Moczall 2012). Die deutliche Zunahme von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung während der Sanktion und im ersten Jahr nach ihrem Wirksamwerden lässt eine Wirkung der Sanktionen als wahrscheinlich erscheinen (insbesondere bei den Altersgruppen ab 25), sagt aber wenig über die Größenordnung dieses Effekts und über Qualität und Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. Hier besteht nach wie vor Forschungsbedarf.

Die qualitative Studie zu Sanktionen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen verweist auf wichtige Aspekte, die über die Beschäftigungswirkung von Sanktionen hinausreichen. Gerade der Wegfall des kompletten Regelsatzes bei Jugendlichen unter 25 Jahren oder die Totalsanktion unter Einbeziehung der Wohnungskosten greift massiv in das Leben der Betroffenen ein und kann verfassungsrechtlich geschützte Werte wie die soziale und kulturelle Teilhabe tangieren. Der Einsatz dieser Mittel bedarf also einer guten Begründung und sorgfältigen Abwägung mit anderen Rechtsgütern.

So stellt sich die Frage nach der Berechtigung von Sanktionen, die nur bei schuldhafter Regelverletzung gegeben sein kann. Soweit Überforderung oder psychische Probleme eine Rolle spielen, wären Sanktionen weder ein legitimes noch ein sinnvolles Mittel, um ein regelkonformes Verhalten zu erzwingen. Sie könnten vorhandene Probleme sogar noch verschärfen. Auch in den Fällen, in denen eine Sanktion gerechtfertigt erscheint, sind längerfristige Folgen zu berücksichtigen, die den gewünschten Verhaltensänderungen möglicherweise zuwiderlaufen. Diese bestehen im Aufbau von Schulden, der Verstärkung psychischer Belastungen, der Gefahr, dass Betroffene in die Schattenwirtschaft oder auch in die Kriminalität abgleiten und sich dem Zugriff der Jobcenter vorübergehend oder auf Dauer entziehen. Weiterhin sind Folgen für andere Personen zu berücksichtigen, die mit den Sanktionierten in enger Verbindung stehen: Eltern, Kinder und andere Personen in der Bedarfsgemeinschaft, die „mit sanktioniert“ werden, ohne dass sie sich etwas zuschulden kommen ließen.

Die Aktivierung von Jugendlichen besteht seit Inkrafttreten des SGB II aus der Kombination von schneller Zuweisung in Maßnahmen und einer strengen Sanktionierungspraxis. Die Maßnahmezuweisungen, insbesondere in Arbeitsgelegenheiten, haben sich dabei als wenig hilfreich erwiesen (vgl. Wolff et al. 2010), weil sie die Beschäftigungschancen Jugendlicher und junger Erwachsener insgesamt eher geschmälert haben. Insofern stellt sich nach acht Jahren dieser Praxis die Frage nach einem Paradigmenwechsel. Um in der Arbeitsmarktpolitik auch Jugendliche angemessen „Fördern und Fordern“ zu können, müssten die Grundlagen außerhalb der Arbeitsmarktpolitik gelegt werden, denn der „aktivierende Sozialstaat stellt die

Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen in den Vordergrund. Doch verantwortlich kann nur sein, wer vorher verantwortlich gemacht worden ist, wer mit Verantwortungsspielraum und -kompetenz ausgestattet wurde" (Allmendinger 2005, S. 7).

Für junge Menschen im SGB II kommt dies häufig zu spät; sie haben oft problematische Elternhäuser, ihre „Bildungskarriere“ schon hinter sich und sind nun dem Primat von Eigenverantwortung und Erwerbsarbeit im SGB II ausgesetzt. Daher stellt sich die Frage, ob die erwartete Eigenverantwortung im Zuge der Aktivierung nicht erst hergestellt werden muss. Hierzu könnten z. B. Ansätze aus der Jugendhilfe des SGB VIII berücksichtigt werden, die das Recht eines jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 SGB VIII) betonen. Gerade bei mehrfach benachteiligten jungen Menschen könnte es sich als sinnvoll erweisen, sie stärker durch helfende Angebote des SGB VIII zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die Arbeitsgelegenheiten aus dem Instrumentenkanon der Sofortaktivierung für Jugendliche herausgenommen hat, sodass diese auch keinen Anlass zu Sanktionen mehr bieten können. Ebenfalls in die Richtung einer stärker unterstützenden Aktivierung geht das Modellprojekt „Arbeitsbündnis Jugend und Beruf“ der Bundesagentur für Arbeit, das sich seit 2010 bemüht, die Angebote von SGB II, SGB III und SGB VIII besser zu verzahnen, um Jugendliche an eine Ausbildung und den Übergang in Beschäftigung heranzuführen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012a).

3.3 Beratung und Vermittlung in der Praxis

Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre sind mit dem Ziel verabschiedet worden, „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ anzubieten. Die von Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern angebotenen Dienstleistungen bilden dabei das Bindeglied zwischen den Gesetzen und den von Arbeitslosigkeit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern. Ein wesentlicher Teil des Erfolgs – oder Misserfolgs – der Gesetze entscheidet sich an dieser Schnittstelle. Trotzdem stellen die Dienstleistungen bislang ein eher untererforschtes Thema der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik dar. Das Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt (DPA)“ (vgl. Schütz et al. 2011b) zielt darauf ab, den Kenntnisstand zu den Prozessen der Dienstleistungserbringung zu erweitern. Es schließt dabei an das Projekt „Soziale Dienstleistungen im SGB II“ an, in dem bei einer wesentlich geringeren Fallzahl und kürzeren Laufzeit der Prozess der Dienstleistungserbringung im SGB II untersucht wurde (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2007). Nachfolgend wird zunächst das Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“ vorgestellt (3.3.1). In Abschnitt 3.3.2 werden dann die Themen der Erst- und Folgegespräche analysiert. Abschnitt 3.3.3

fasst die Ergebnisse der Einzelfallanalysen zur Qualität der Beratung zusammen. In Abschnitt 3.3.4 wird schließlich die Bewertung des Prozesses durch die Kundinnen und Kunden dargestellt, die an einer Nachbefragung teilgenommen haben.

3.3.1 Das Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“

Das Projekt DPA wurde ab Herbst 2008 vom Befragungsinstitut infas durchgeführt. Im Gegensatz zum Vorgängerprojekt war es rechtskreisübergreifend angelegt. Dank seiner Dimensionierung konnte eine größere Variation an regionalen Bedingungen und individuellen Problemlagen abgebildet werden. Außerdem erlaubte es die längere Laufzeit, Beratungsverläufe von bis zu einem Jahr empirisch nachzuvollziehen. Neben dem wichtigsten Erhebungsinstrument, der passiv teilnehmenden Beobachtung, bildeten Dokumentenanalysen auf der Basis des Fachverfahrens VerBIS eine zweite Datenquelle. Mit dieser Analyse war es möglich, einen breiten Überblick über Häufigkeit, Art und Inhalte der Dienstleistungsprozesse zu gewinnen. Als drittes Erhebungsinstrument wurden qualitative Interviews mit Fachkräften und Arbeitsuchenden eingesetzt. Diese wurden ergänzt durch Experteninterviews mit Leitungskräften aus den beteiligten Standorten sowie anderen Expertinnen und Experten, beispielsweise aus der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit. Zum Abschluss des Projekts wurden telefonische Interviews mit den Beteiligten zu ihrem Verbleib und ihrer Einschätzung des Prozesses geführt.

Die zentrale Aufgabe der Studie bestand darin, die beobachteten Interaktionen zwischen Fachkräften und Betroffenen zu beschreiben. Diese Beschreibung wurde unter folgenden Fragestellungen verdichtet:

- Wie gestalten sich typische Interaktionsprozesse?
- Wie autonom und eigenständig agieren die Fachkräfte?
- Welche Rolle spielen Instrumente der Kundendifferenzierung?
- Wie verläuft der Zielfindungsprozess (inkl. Eingliederungsvereinbarung)?
- Wie vermischen sich verschiedene Aktivitäten (Vermittlung, Förderung, Sanktionierung) im Zeitverlauf?
- Was bedeutet Kundenorientierung und Dienstleistungsqualität unter den gegebenen Bedingungen?

Die Untersuchung umfasste 16 Einheiten, davon acht Grundsicherungsträger, unter denen sich sieben ARGE n und ein zugelassener kommunaler Träger befanden. Die Feldarbeit des Projekts begann Ende Oktober 2008 und dauerte bis Anfang Dezember 2009. Das Projekt konzentrierte sich auf erwachsene Arbeitslose und Leistungsberechtigte, lediglich an zwei Standorten wurden – als Ergänzung des ursprünglichen Designs – auch Jugendliche unter 25 Jahren in die Untersuchung

einbezogen. Im Rechtskreis SGB II waren insgesamt 48 Fachkräfte und 99 Arbeitssuchende an der Untersuchung beteiligt.⁴

3.3.2 Themen und Prozesse

Ein wesentlicher Teil der Analyse der Beratungsgespräche bestand darin, die Gesprächsthemen zu verschiedenen Zeiten des Beratungsprozesses zu identifizieren (vgl. Schütz et al. 2011b, S. 61 ff.). Die zentralen Themen der Gespräche lassen sich zu den Dimensionen „Vermittlung und Stellensuche“, „fördernde Aktivierung“, „fordernde Aktivierung“ und „Kundenprofil/Profiling“ zusammenfassen. Eine besondere Rolle bei der Analyse spielen die Erstgespräche, einmal weil sie zahlenmäßig am häufigsten sind und die Anzahl der Beobachtungen im weiteren Verlauf deutlich absinkt, zum anderen, weil sich zentrale Aspekte der Beratung auf das Erstgespräch konzentrieren. Hierzu gehören das Profiling und die Eingliederungsvereinbarung. Auch für den Umgang der Fachkraft mit den Betroffenen sowie für die Einführung in die Pflichten der leistungsberechtigten Person werden im Erstgespräch die Grundlagen gelegt. In einem weiteren Schritt werden die Ergebnisse der Analyse von Beratungsprozessen dargestellt, also der Behandlung bestimmter Themen in den Folgegesprächen.

Erstgespräche

Die Stellensuche spielt gleich zu Beginn eine große Rolle, in mehr als der Hälfte der 99 beobachteten Erstgespräche wurden konkrete Stellenangebote herausgesucht und besprochen. In 20 weiteren Erstgesprächen geht es um die konkreten Bewerbungsaktivitäten. Auch die Art und Weise der künftigen Bewerbungsaktivitäten der Arbeitslosen wird angesprochen. Das Thema Förderung hat durchweg ein hohes quantitatives Gewicht in den Gesprächen. Am häufigsten geht es dabei um Qualifizierungsmaßnahmen und um die Erstattung von Mobilitäts- und Bewerbungskosten. Auch das Thema Leistungsrecht hat – entgegen der beabsichtigten Ausgliederung aus den Beratungsgesprächen – in den Gesprächen einen durchgehend hohen Stellenwert.

In 13 Erstgesprächen brachten die Betroffenen Weiterbildungsmöglichkeiten (Schulung, Qualifizierung) ins Spiel. Dazu kommen Fragen nach Förderung von Selbständigkeit und nach Einstellungszuschüssen. Sechs weitere interessieren sich für die Möglichkeit, zur Probe zu arbeiten oder Praktika zu absolvieren. Deutlich häufiger (in 34 Fällen) wird das Thema von den Fachkräften angeschnitten. Dabei geht es häufig um Gabelstaplerscheine, mitunter auch Deutsch- oder Integrations-

⁴ Zu methodischen Aspekten der Studie vgl. Schütz et al. (2011b, S. 38 ff.).

kurse, aber z. B. auch um die Frage, ob der Abschluss einer Ausbildung nicht einem Ad-hoc-Beschäftigungsverhältnis vorzuziehen sei. In knapp 20 Fällen boten die Fachkräfte Arbeitsgelegenheiten an, insbesondere bei Personen mit Vermittlungshemmnissen. Noch häufiger, nämlich in 42 Fällen, wurden Trainingsmaßnahmen in den Erstgesprächen angeboten.

In den Erstgesprächen machen die Fachkräfte zum Teil sehr deutlich, dass laut Gesetz eine zügige Beendigung der Hilfebedürftigkeit anzustreben ist, dass im Prinzip jede Beschäftigung zumutbar ist und es keinen Berufsschutz gibt. Zu den Standards der Gespräche gehört der Nachweis von Eigenbemühungen, wobei in der Regel die Fachkraft die Zahl von erforderlichen Bewerbungen vorgibt. In der überwiegenden Zahl der Erstgespräche werden Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Erarbeitung und Erläuterung der Eingliederungsvereinbarungen nimmt oft einen breiten Raum ein (siehe auch Abschnitt 3.6).

Die Durchführung des Profiling inklusive der Festlegung einer Betreuungsstufe und der Anlage eines Bewerberprofils ist ein Kernthema der Erstbeobachtungen. Das Profiling in den ARGEn beinhaltet die Dimensionen Qualifikation, Motivation, Rahmenbedingungen und Leistungsfähigkeit. Meistens wird das Profiling mit einer alltagssprachlichen Erläuterung eingeführt, die Erklärung, worum es dabei eigentlich geht, fällt aber in aller Regel sehr knapp aus. Auch der Begriff der „Betreuungsstufe“ (der Vorläuferin der heute verwendeten Profillagen) wird in den Gesprächen verwendet, wobei dieser aber ebenfalls nicht transparent wird. Hier ein besonders prägnantes Beispiel: Fachkraft: „Gut. Okay. (...) So dann haben wir IN/IN und IK einmal und aber insgesamt ist IN also das Integrationsnahste. (K: Hm.) Ne?“ K: „Aha.“ (Schütz et al. 2011b, S. 89).

Qualifikationen werden in der SGB-II-Beratung relativ selten detailliert abgefragt. Noch geringer ist die Abfrage der persönlichen Arbeitseigenschaften und des Sozialverhaltens ausgeprägt: Diese Dimensionen spielen im SGB II keine systematische Rolle. Gesundheit und Leistungsfähigkeit gehören dagegen zu den Standardabfragen in den Erstgesprächen. Die Bedeutung des Gesundheitsthemas bereits in den Erstgesprächen geht allerdings in vielen Fällen weit über die Erfüllung der Anforderungen des Profiling hinaus. Einige Arbeitsuchende berichten von drastischen Gesundheitsproblemen und Einschränkungen, aber auch bei weniger gravierenden Fällen ist der Grad der Erwerbsfähigkeit ebenso infrage gestellt wie die Eignung für bestimmte Tätigkeiten.

In einer Bewertung des Profilingprozesses im Erstgespräch stellen die Autoren fest, dass zwischen dem Profiling und der Zielbestimmung oft eine große Lücke klafft: „Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Zielbesprechung und -bestimmung in vielen Fällen zwar erfolgt. Die Besprechung der Zielperspektive bildet aber in der Regel weder den thematischen Einstieg noch das Zentrum der Erstberatung-

gen. Auch vollzieht sich in nur einigen Fällen die Zielbestimmung als systematischer Abschluss des Profiling" (Schütz et al. 2011b, S. 91).

Besondere Problemlagen, deren Behandlung in die kommunale Zuständigkeit fallen würde, werden relativ selten thematisiert. Dies ist insofern bemerkenswert – und deckt sich mit den Ergebnissen von Tisch (2010), Abschnitt 3.4.2 – als sich im SGB-II-Sample 34 Personen, also etwa zwei Fünftel, befanden, für die eine dieser besonderen Problemlagen zutraf. Wenn sie thematisiert wurden, dann überwiegend von den Betroffenen selbst – was angesichts der sonstigen Dominanz der Fachkräfte ebenfalls erstaunlich ist. Dabei ging es um Geld- und Schuldenprobleme oder Beziehungsprobleme, die freimütig angesprochen wurden. Das häufigste Thema war allerdings die Kinderbetreuung, die bei zehn Personen des Samples eine Rolle spielte. Immerhin dreizehn SGB-II-Leistungsempfänger/-innen hatten mehrere Probleme zugleich, von diesen hatten drei massive gesundheitliche Beeinträchtigungen. Die Thematisierung einer Problemlage löste jedoch nicht immer eine lösungsorientierte Behandlung des Problems durch die Fachkraft aus. Insgesamt erscheint die Behandlung besonderer Problemlagen, wie sie in der Studie beschrieben wird, als nicht zufriedenstellend.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Erstgespräche in der Integrationsberatung im SGB II durch ein hohes Maß an Informationsweitergabe und -verarbeitung geprägt sind. Mit der Erfassung der Profildaten, der Erteilung grundlegender Informationen zur Leistungsgewährung, Förderung und fordernder Aktivierung, dem Ansehen von Stellenangeboten und dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarung ist die verfügbare Zeit in aller Regel ausgeschöpft. Die Erstgespräche werden regelmäßig durch Vorgaben der Fachkräfte geprägt. Der Standardisierungs- und Detaillierungsgrad des Profiling ist im SGB II weniger stark ausgeprägt als im SGB III, dennoch sind der Prozess der Erfassung und die abgefragten Themen recht ähnlich. Auffällig ist, dass sich an das Profiling keine regelmäßige und systematische Zielbestimmung anschließt. Diese erfolgt zum Teil gar nicht, zum Teil ohne Bezug auf das Profiling. Damit basiert auch die Eingliederungsvereinbarung nicht systematisch auf einer Zielbestimmung. Dieses Vorgehen erscheint für eine Beratungsdienstleistung als zu unsystematisch und letztlich unbefriedigend (vgl. auch Abschnitt 3.5) Im Hinblick auf die fordernde Aktivierung betonen SGB-II-Fachkräfte zum Teil sehr nachdrücklich und in einem tendenziell monologisierenden Duktus die gesetzliche Ausrichtung auf eine schnelle Beendigung der Hilfebedürftigkeit.

Folgegespräche und Beratungsprozess

Die thematische Analyse der Folgegespräche zeigt, dass der Anteil des Themas „Stellensuche und Vermittlung“ steigt. Dabei handelt es sich vor allem um eine dialogische Abwägung zwischen den Beteiligten, ob dieses Angebot passen könnte

oder nicht. In keinem der Folgegespräche wird die Aushändigung eines Stellenangebots mit Druck oder explizit gegen den Willen des Arbeitslosen durchgesetzt. Dies ist konsistent damit, dass fordernde Aktivierung von allen Themen quantitativ den geringsten Stellenwert hat – was nicht unbedingt zu erwarten war. Auch Sanktionsandrohung und -vergabe bilden in der Gesamtschau aller Beobachtungen nur ein randständiges Thema. Dagegen gehört die Abfrage von Eigenbemühungen zu den Standards. Versäumen es die Arbeitsuchenden, die schriftliche Nachweisliste mitzubringen, werden sie von den Fachkräften mehr oder weniger nachdrücklich ermahnt. In einem Fall führt dies letztlich zu einer Sanktion. Bei einer weiteren Sanktion, die im Sample beobachtet wurde, ging es um ein Meldeversäumnis. Zumutbarkeit von Beschäftigung wird in den Folgegesprächen nicht häufig angesprochen – dann allerdings mit hoher Dringlichkeit.

Der Anteil des Themas „Profiling/Bewerberprofil“ sinkt im Verlauf erheblich, dagegen werden Zielperspektiven und Stellensuche weiterhin intensiv behandelt. Ebenso geht es auch weiterhin um Fragen der Mobilität, etwa ob ein Führerschein vorhanden ist oder ob die Bereitschaft besteht, für eine neue Arbeitsstelle ggf. umzuziehen oder längere Arbeitswege in Kauf zu nehmen. Bei einem Drittel der beobachteten Fälle werden die Themen Leistungsfähigkeit und Gesundheit auch in den Folgegesprächen angesprochen. Bei Personen mit chronischen gesundheitlichen Problemen zieht sich die Thematik durch alle Folgegespräche. Die Besprechung von Problemlagen wie Betreuung von Angehörigen (meist Kinder), Beziehungsprobleme, Schulden, psychosoziale oder Suchtprobleme, von denen in der SGB-II-Stichprobe immerhin zwei Fünftel der Personen betroffen waren, nimmt auch weiterhin keinen großen Raum ein.

Das Thema Weiterbildung bleibt – überwiegend angesprochen durch die Fachkräfte – in vielen Fällen auf der Tagesordnung. In einigen Fällen werden Wünsche auf eine Weiterbildung oder Umschulung zurückgewiesen. Überbetriebliche Trainingsmaßnahmen werden in den Folgegesprächen für 11, betriebliche für 13 Arbeitslose eingeleitet. Fünf Personen erhalten konkrete Angebote für Arbeitsgelegenheiten, 15 werden über die Möglichkeit eines Eingliederungszuschusses informiert. Mehrfach wird eine Existenzgründung diskutiert oder in die Wege geleitet. Auch leistungsrechtliche Fragen bleiben in den Folgegesprächen virulent.

Für die Analyse der Gesprächsprozesse sind zunächst die Kontextbedingungen von Interesse. Hierzu gehören die Dauer und die Häufigkeit der Gespräche: Die Erstgespräche im SGB II hatten eine durchschnittliche Dauer von knapp 36 Minuten, die Folgegespräche lagen jeweils im Durchschnitt etwas unter einer halben Stunde. Neuzugänge im SGB II mussten durchschnittlich etwa viereinhalb Wochen auf den ersten Termin warten. Der durchschnittliche Zeitabstand zwischen den Beratungen beläuft sich auf neun Wochen, wobei die Gespräche mit den Neu-

zugängen etwas größere Abstände aufweisen als bei den Arbeitslosen im Bestand (zehn statt acht Wochen). Besonders lange Abstände mit rund 80 Tagen gab es bei Leistungsberechtigten, die nicht in Deutschland geboren sind bzw. minderjährige Kinder haben.

3.3.3 Einzelfallanalysen

Es ist an dieser Stelle aus Platzgründen nicht möglich, die bereits sehr konzentrierten Einzelfallanalysen des Projekts „Dienstleistungsprozess am Arbeitsmarkt“ nochmals darzustellen. Allein im SGB II wurden neun Fälle ausführlich geschildert (vgl. Schütz et al. 2011b, S. 161 ff.). Die Zusammenfassung dieser Fälle ist jedoch geeignet, das in der Gesamtschau entstandene Bild der Betreuung abzurunden und zu differenzieren. Dabei muss betont werden, dass es sich bei der Auswahl der Einzelfälle um die längeren und damit auch schwierigeren Fälle handelt, bei denen sich dann aber unter Beratungsaspekten die „Spreu vom Weizen“ zu trennen scheint. Zu den Stärken vieler Fachkräfte gehört dabei die Aufmerksamkeit den Arbeitslosen gegenüber und ihre Fähigkeit, hilfreiche Hinweise zu Einzelaspekten zu geben. Zu den häufigsten Schwächen gehört dagegen, dass die Bestimmung und Anpassung der Ziele mitunter zu wenig stringent ist, insbesondere im SGB II. Gelegentlich lassen Fachkräfte über längere Zeit hinweg unklare oder unrealistische Zielvorstellungen der Betroffenen unwidersprochen stehen. In einem Fall unterbleibt sogar eine notwendige Prüfung der Erwerbsfähigkeit einer Arbeitslosen, die schwere gesundheitliche Probleme hat.

Beide Sanktionsvorgänge, über die in den Fallgeschichten berichtet wird, wirken nicht überzeugend. Das maßgebliche Motiv der Fachkräfte scheint in diesen Fällen weniger die sachliche Berechtigung der Sanktion, sondern die Machtdurchsetzung zu sein. Auf der anderen Seite scheinen manche Fachkräfte ihre Stärke gerade im Bereich der Sozialkompetenzen zu haben, versäumen es aber, den Betroffenen die Einschaltung dritter Akteure explizit vorzuschlagen, obwohl es fachlich geboten wäre. Neben dem bereits erwähnten Fall der Prüfung der Erwerbsfähigkeit betrifft dies beispielsweise eine soziale Mehrfachproblematik. Darüber hinaus decken die Verläufe in beiden Rechtskreisen das gesamte Spektrum ab – von professioneller Strukturiertheit und Lösungsorientierung bis hin zu einem sehr unstrukturierten Ad-hoc-Vorgehen. Die Schwachpunkte der Beratungen liegen zudem oft darin, dass teils zu viel, teils zu wenig Informationen gegeben und unverständliche Fachbegriffe (z. B. „Vermittlungsbudget“ oder die interne Bezeichnung der Betreuungsstufe) verwendet bzw. nicht erklärt werden.

Die untersuchten Fälle zeigen ganz unterschiedliche Verlaufskonstellationen. In einem Fall setzt die Fachkraft auf soziale Stabilisierung, bevor mit Aktivitäten zur

Arbeitsmarktintegration begonnen wird. In einem anderen Fall werden eine soziale Problematik und ein bestimmter Förderungswunsch einer Arbeitsuchenden durch die Fachkraft zunächst anerkannt und später zugunsten der Aufnahme jeglicher Arbeit ignoriert. Einige Fallverläufe kommen komplett ohne Stellensuche und Förderaktivitäten aus, sondern kreisen um Zieldiskussionen oder eine Sanktionierung. Ebenfalls zu erwähnen ist, dass das Timing für die Einleitung einer Maßnahme einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellen kann. Dieses Timing wird in einigen Fällen klar verfehlt.

3.3.4 Dienstleistung aus Sicht der Leistungsempfänger

Nach Abschluss der Beobachtungen wurden alle Befragten noch einmal telefonisch kontaktiert. Mit 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, davon 41 aus dem Bereich der Grundsicherung, konnte ein standardisiertes Telefoninterview geführt werden (vgl. Schütz et al. 2011b, S. 295 ff.). Themen der Befragung waren der aktuelle Erwerbsstatus, die Bewertung der Beratung, die Verständlichkeit der Eingliederungsvereinbarung, die Vermittlungs- und Maßnahmeangebote sowie die Inanspruchnahme flankierender Leistungen. Ein Vierteljahr nach Abschluss der letzten Beobachtung waren zwei Drittel der SGB-II-Leistungsempfänger noch in der Beratung der Grundsicherungsstelle. Ein Drittel ist in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig, ein Drittel ist arbeitslos; das restliche Drittel verteilt sich auf die Kategorien „Umschulung“, „Maßnahme“, „geringfügig beschäftigt“ und „Ausbildung/Schule“.

Die Befragten bewerteten die Beratung überwiegend positiv. Drei Viertel der Teilnehmer/-innen aus dem Bereich der Grundsicherung waren sehr oder überwiegend zufrieden, das restliche Viertel war weniger oder nicht zufrieden. Ebenfalls drei Viertel gaben an, dass sie in der Beratung alles zur Sprache bringen konnten, was ihnen wichtig war, und sie fühlten sich von der Fachkraft ernst genommen. Kritischer wird allerdings die Wirksamkeit der Beratung bewertet. Zwei Drittel der Teilnehmenden aus dem SGB II geben zwar an, Ratschläge erhalten zu haben, aber nur die Hälfte ist der Ansicht, dass die Fachkraft mit ihnen erörtert hat, wie sie ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern können. Ein relevanter Teil der SGB-II-Arbeitsuchenden äußert aber auch deutliche Kritik. Immerhin ein Drittel gibt zu Protokoll, dass die Fachkraft nur Forderungen gestellt habe, ebenfalls ein Drittel sagt, dass diese sie bevormundet habe. Ein Fünftel der Befragten hatte nach eigenem Bekunden keine Möglichkeit, eigene Vorstellungen ins Spiel zu bringen. Der Verlauf der Beziehung zur jeweiligen Fachkraft wurde ebenfalls erfragt. Jede/r sechste SGB-II-Befragte bekundet, dass diese sich im Verlauf der Beratung nicht verändert habe. Jede/r fünfte sah eine Verbesserung, jede/r siebte eine Verschlechterung. In der zusammenfassenden Bewertung gaben 60 Prozent der Befragten aus dem Bereich

der Grundsicherung an, dass sie sich verstanden und unterstützt fühlten. Immerhin 40 Prozent verbanden die Beratung dagegen eher mit Bevormundung und Kontrolle.

Aktivierungsmaßnahmen werden etwa von der Hälfte der Befragten als Orientierungshilfe angesehen, nur ein Viertel gibt an, bei der Stellensuche wirksam unterstützt worden zu sein. Andererseits ist bemerkenswert, dass sechs der sieben Befragten aus dem SGB II, die in der Zwischenzeit eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, einen Vermittlungsgutschein erhalten hatten.

Flankierende Leistungen

Bedenkenswert sind auch die Ergebnisse zum Bedarf und zur Gewährung flankierender Leistungen. Etwa jeder fünfte Befragte aus dem SGB II berichtet von Familien- bzw. Partnerschaftsproblemen, von Schuldenproblemen und schweren Erkrankungen naher Familienangehöriger in den letzten fünf Jahren. Jede/r vierte war in diesem Zeitraum selbst schwer erkrankt. Einzelne Befragte berichten von Erfahrungen mit Wohnungslosigkeit, Problemen mit Alkohol oder anderen Drogen oder einer zurückliegenden Haftstrafe. Aktuell bezeichnet jede/r Fünfte der SGB-II-Befragten den aktuellen Gesundheitszustand als weniger gut bis schlecht. Ebenfalls jede/r Fünfte berichtet von seelischen Belastungen, wiederum der gleiche Anteil von beständigen körperlichen Einschränkungen. Damit stellt sich die Frage, wie weit die flankierenden Leistungen, mit deren Hilfe diese Probleme bearbeitet werden sollen, in Anspruch genommen bzw. angeboten werden.

Im SGB-II-Bereich hat jede/r Siebte eine Schuldnerberatung in Anspruch genommen, jede/r Sechste eine ärztliche oder psychologische Eignungsbegutachtung. Aufschlussreich sind dabei die Einschätzungen derjenigen Befragten, die diese Beratungsdienstleistungen nicht erhalten haben. Denn ein Siebtel derjenigen, die keine Schuldnerberatung erhalten haben, hätte von einem entsprechenden Angebot gerne Gebrauch gemacht, ebenso fünf Prozent derjenigen, die keine Suchtberatung erhalten haben sowie knapp zehn Prozent derjenigen, die keine ärztliche oder psychologische Eignungsbegutachtung hatten. Noch größer ist die Diskrepanz allerdings bei einer psychosozialen Beratung: Ein Viertel derjenigen, die keine solche Beratung erhalten haben, gibt an, dass dies wichtig gewesen wäre. Der Bedarf an psychosozialer Beratung liegt demnach bei einem Drittel der Befragten.

Dies zeigt eindrucksvoll, dass der Bedarf an Dienstleistungen für Leistungsempfänger im SGB II deutlich über Vermittlung und Aktivierung hinausgeht. Zumindest müsste gewährleistet sein, dass entsprechende Probleme erkannt und spezialisierte Dienste eingeschaltet werden. Gerade hier zeigt aber die Beobachtungsanalyse, dass ein Teil der Beratungsfachkräfte überfordert ist, wenn persönliche und soziale Probleme durch die Betroffenen thematisiert werden. Offensichtlich fehlt es in diesem Bereich sowohl an einem überzeugenden Fachkonzept als auch an der not-

wendigen organisatorischen Schnittstelle zwischen flankierenden Leistungen und den Regelleistungen der Grundsicherungsstellen.

3.3.5 Vermittlung und Beratung als Dienstleistung: Eine Zwischenbilanz

Insgesamt stellen die von infas vorgelegten Erhebungen und Analysen einen Fundus dar, den es in dieser Breite und Tiefe bislang noch nicht gegeben hat. Die vorliegenden Ergebnisse lassen einige vorsichtige – und einige deutliche – Schlussfolgerungen zu.

Die Analyse der Gesprächsthemen zeigt eine beständige Dominanz des Themas „Stellensuche und Bewerbungsaktivitäten“. Fördernde und fordernde Aktivitäten sind ebenfalls dauerhafte Elemente in den Gesprächen, wobei der Anteil der fordernden Aktivierung eher gering ist. Auffällig ist der konstant hohe Anteil leistungsrechtlicher Fragen in Erst- und Folgegesprächen. Die Gewichtung der Gesprächsthemen ist durchaus bemerkenswert: Denn während in den akademischen Fachdebatten vielfach eine Dominanz der fordernden Aktivierung unterstellt wird, zeigt sich in der Praxis, dass deren Anteil eher gering ist. Zwar ist der Verweis auf Zumutbarkeitsregelungen und die Pflicht zur zügigen Beendigung der Hilfebedürftigkeit ein Standard, der sich in den Gesprächen immer wieder findet. Von diesem Prinzip geht auch eine starke Prägung auf die Handlungsrationalität vieler beteiligter Fachkräfte aus. Allerdings weisen die Befunde zum Thema Kontrolle nur bedingt auf eine geradlinige und massive Umsetzung des Aktivierungsansatzes hin. Es gibt harte und weiche Formen der Interpretation von Aktivierung, wobei die Tendenz im SGB II strenger ist. Auch eine Abfolge von weicheren zu härteren Formen der Aktivierung (erst Vermittlung und Beratung, dann Förderung, schließlich fordernde Aktivierung) ließ sich nicht feststellen. Bislang existiert keine ausformulierte Typologie von Fallverläufen oder Interaktionsprozessen. Allerdings deuten die vorliegenden Ansätze darauf hin, dass ein ziel- und lösungsorientierter Beratungsprozess am ehesten dann zustandekommt, wenn der zugrunde liegende Kommunikationsstil dialogisch ist und darauf abzielt, Einvernehmen zwischen Betroffenen und Fachkraft herzustellen. Aber auch auf der Basis einer stärker hierarchisch geprägten Kommunikation erscheint eine Ziel- und Lösungsorientierung grundsätzlich erreichbar.

Die Studie bestätigt Befunde aus früheren Analysen, denen zufolge das Beratungsgeschehen hinsichtlich der Thematisierung und der Redezeit stark von den Fachkräften dominiert wird, insbesondere bei den Erstgesprächen. Dort äußert sich die zu vermittelnde Informationsflut z. T. in Monologstrukturen, die nur durch knappe Antworten oder Einwürfe der Arbeitslosen unterbrochen werden. Diese Ungleichgewichte scheinen den Beratungsprozess in größerer Weise zu prägen als der Aktivierungsdruck, die Sanktionsmacht der Fachkräfte und die Abhängigkeit der

Bezieher/-innen von den materiellen Leistungen. Ein wichtiges Ergebnis der Studie besteht im Nachweis einer hohen Responsivität der Beratung, d. h. Anliegen der Betroffenen werden trotz der Fachkräftedominanz überwiegend aufgenommen und konstruktiv bearbeitet. Allerdings zeigen die Analysen gerade zu besonders schwerwiegenden Problemen, dass soziale, psychische und gesundheitliche Aspekte nicht in ausreichendem Maße aufgegriffen und einer lösungsorientierten Bearbeitung, ggf. durch Dritte, zugeführt werden. Hier gibt es deutliche Hinweise auf die Notwendigkeit, die flankierenden, vermittlungsunterstützenden Leistungen mit dem Standardangebot der Grundsicherungsstellen fachlich und organisatorisch stärker zu verknüpfen und die qualifikatorischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Probleme erkannt und in professioneller Weise bearbeitet werden.

Die bereits in früheren Studien konstatierten Schwächen bei den Beratungskompetenzen sind bei einem Teil der Integrationsfachkräfte offenbar noch nicht beseitigt. In dieser Hinsicht besonders auffällig ist die fehlende Stringenz bei der Zielfindung und Zielanpassung in vielen Beratungsverläufen. Der Sinn des Profiling wird geradezu unterlaufen, wenn seine Ergebnisse nicht in die Zieldefinition einfließen. Ebenso problematisch erscheint es, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, die nicht auf einer stringenten Zielfindung beruht, weil der/die Leistungsberechtigte nicht aktiv daran beteiligt wurde. „Mit anderen Worten scheint die (nicht unterschreitbare) Basislinie der Beratungskompetenz bei dieser Berufsgruppe noch nicht auf ein Niveau angehoben, bei dem (grobe) handwerkliche Fehler auf ein Minimum reduziert sind.“ (Schütz et al. 2011b, S. 321). Insofern, so die Autoren der Studie, sei die Einführung des neuen Beratungskonzepts (Beko) der Bundesagentur in beiden Rechtskreisen und seine Verzahnung mit der Integrationsarbeit im SGB II sehr zu begrüßen.

3.4 Rolle und Selbstverständnis der Vermittler

3.4.1 Aktivierung aus Sicht der Vermittler

Das IAB hat gemeinsam mit dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen die Handlungsorientierungen von Vermittlungsfachkräften untersucht. In einer Befragung von 464 Vermittler/-innen und Fallmanager/-innen (davon 279 im SGB II) ging es um Themen wie Handlungsspielräume, Einstellung zu Arbeitslosigkeit, Strategien der Fallbearbeitung und das eigene Rollenverständnis (vgl. Boockmann et al. 2010).

Bei der Frage, inwieweit Arbeitslosigkeit gesellschaftlich verursacht oder individuell beeinflussbar ist, verortete ein Fünftel der Vermittler/-innen im SGB II die Verantwortung bei den Arbeitslosen, Die Mehrheit nannte einen Mix aus gesell-

schaftlichen und individuellen Ursachen. Deutlich weniger als im Bereich der Arbeitslosenversicherung, nämlich 17 Prozent, sahen Arbeitslosigkeit als gesellschaftlichen Tatbestand, an dem der Einzelne keine individuelle Schuld trägt. Bei den Zielen der eigenen Tätigkeit steht eine nachhaltige Eingliederung mit etwa 60 Prozent an erster Stelle, weniger als ein Fünftel der Befragten im SGB II nennen dagegen eine schnelle Eingliederung als grundsätzliches Ziel. Ebenfalls ein Fünftel erwähnt die Stabilisierung der persönlichen Situation, die im SGB III fast keine Rolle spielt.

Ein wichtiger Punkt in der Debatte um Arbeitsmarktdienstleistungen war die Frage, welche Handlungsspielräume die Fachkräfte haben bzw. wie weit ihre Handlungen durch gesetzliche und institutionelle Standards vorgegeben sind. In der Frage, wie notwendig Regeln für die tägliche Arbeit sind, wünscht sich ein Fünftel aller Fachkräfte völlige Entscheidungsfreiheit. In der Grundsicherung finden sich aber deutlich weniger Fachkräfte als in der Arbeitslosenversicherung, die eine komplette Orientierung an Regeln befürworten, dafür mehr, die für einen Mix aus Regelorientierung und Entscheidungsfreiheit eintreten. Die Bereitschaft, auf Wünsche einzugehen, ist dabei stark von der Problemlage der Arbeitslosen abhängig. Bei Arbeitsuchenden mit Motivationsproblemen war sie am geringsten ausgeprägt, Personen mit fehlender Qualifikation oder ohne offensichtliche Vermittlungshemmnisse konnten am ehesten mit der Kooperationsbereitschaft der Vermittler/-innen rechnen.

Die Intensität der Betreuung unterscheidet sich nach den Problemlagen der Betroffenen – allerdings anders als man es vielleicht vermuten würde: Die Kundengruppen mit multiplen Problemlagen weisen die geringste Kontaktdichte auf; in den Grundsicherungsstellen haben Personen ohne größere Probleme tendenziell am häufigsten ein Beratungsgespräch. Dabei werden der persönliche und familiäre Hintergrund sowie Aspekte der Motivation deutlich stärker, Jobangebote und Bewerbungsunterlagen dagegen deutlich schwächer thematisiert als in den Agenturen.

Mithilfe einer Faktorenanalyse wurden fünf Strategiedimensionen in beiden Rechtskreisen identifiziert, die Unterschiede in den Einzelstrategien der Fachkräfte erklären können. An erster Stelle steht dabei die „Betreuungsintensität“. Sie umfasst neben der Kontaktdichte im SGB II auch die Kooperation mit dem Arbeitgeberservice und dem Bereich Reha. Die „Berücksichtigung individueller Voraussetzungen“ bringt zum Ausdruck, dass Fachkräfte sich als Sozialarbeiter/-in sehen, individuellen Problemlagen hohen Stellenwert einräumen und im Erstgespräch oft Fragen zum familiären und persönlichen Hintergrund thematisieren. Fachkräfte mit ausgeprägter „Vermittlungsorientierung“ begreifen sich als Dienstleister und sprechen besonders Arbeitsmarktperspektiven und Jobangebote im Erstgespräch an. Vermittler mit hoher „Normakzeptanz“ messen Weisungen der Agentur hohen Stellenwert zu und empfinden Regeln und Anweisungen als hilfreich, solche mit

ausgeprägter „Nähe zum Kunden“ setzen auf Smalltalk, Gespräche auf gleicher Augenhöhe und betonen die Wichtigkeit von Empathie.

Tabelle 3.4

Fünf Strategiedimensionen der Vermittlungsfachkräfte und Beispiele für zugehörige Einstellungen und Handlungsweisen (Ergebnisse einer Faktoranalyse)

Strategiedimensionen	Vermittlereinstellungen
Betreuungsintensität	Hohe Kontaktdichte zum Kunden, intensive Zusammenarbeit mit AGS und Bereich Reha
Berücksichtigung individueller Voraussetzungen	Vermittler sehen sich als Sozialarbeiter/-innen, hoher Stellenwert individueller Problemlagen, Fragen zum familiären und persönlichen Hintergrund im Erstgespräch
Vermittlungsorientierung	Vermittler sehen sich als Dienstleister; Thematisierung von Arbeitsmarktperspektiven und Jobangeboten im Erstgespräch
Normakzeptanz	Hoher Stellenwert von Maßnahmenempfehlungen und Weisungen; hohes Ausmaß, in dem Regeln und Anweisungen als hilfreich empfunden werden
Kundennähe	„Smalltalk“ und Gespräche auf gleicher Augenhöhe zum Kunden wichtig; hohe Wichtigkeit von Empathie

Quelle: Boockmann et al. (2013).

Auf Basis derselben Daten gehen Osiander und Steinke (2011a, 2011b) der Frage nach, wie die Vermittler/-innen und Fallmanager/-innen die Kernelemente des seit 2005 reformierten und seitdem mehrfach weiterentwickelten Geschäftssystems der BA beurteilen. In die Analyse wurden u. a. folgende Aspekte des Geschäftssystems einbezogen:

- das Profiling als Grundlage für die weitere Arbeit mit der jeweiligen Person,
- die auf das Profiling aufsetzende Kundendifferenzierung,
- die Eingliederungsvereinbarungen als öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen gleich gestellten Vertragspartnern,
- die Trennung in bewerberorientierte und arbeitgeberorientierte Vermittlung.

Insgesamt zeigt sich, dass die Kernelemente des Geschäftssystems, Profiling und Kundensegmentierung, durchaus hohe Akzeptanz besitzen. Sie wurden nach Ansicht der Befragten in der Mehrzahl der Agenturen professionell und zielführend umgesetzt. So wird das Profiling rechtskreisübergreifend als sinnvoll empfunden, im SGB II halten es 62 Prozent der Vermittler/-innen für hilfreich. Dabei stellt sich zum einen die Frage, ob eine solche Differenzierung im Allgemeinen für sinnvoll erachtet wird. Zum anderen lässt sich fragen, ob die in der BA verwendete Differenzierung Zustimmung findet. Insgesamt stimmen zwei Drittel der Befragten vollständig oder eher der Aussage zu, dass eine Differenzierung der Klientel im Allgemeinen sinnvoll ist, während lediglich 13 bzw. zehn Prozent der Fachkräfte sie eher oder vollständig ablehnen. Dagegen wird die in der BA anzuwendende

Kundendifferenzierung (Stand Mitte 2009, also vor der Einführung der Profillagen) ambivalenter betrachtet; gut die Hälfte der Vermittler im SGB II findet sie hilfreich.

Die Daten zeigen aber auch, dass die Vermittler den Veränderungsprozessen in der BA nicht uneingeschränkt zustimmen. So besteht eine deutliche Skepsis gegenüber der Trennung in arbeitgeber- und bewerberorientierte Vermittlung. Im SGB II ist die Hälfte nicht überzeugt, während etwa 21 Prozent das Modell befürworten. Das generelle Urteil über die Trennung der Aufgaben hängt dabei kaum davon ab, wie intensiv die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Arbeitgeberservice ist oder wie die Qualität des jeweiligen Arbeitgeberservice beurteilt wird. Dies könnte daran liegen, dass arbeitnehmerorientierte Vermittler den Kontakt zu den Arbeitgebern durch die Trennung fast vollständig verlieren – was insbesondere von erfahreneren Mitarbeitern, die die frühere Arbeitsorganisation noch kennen, skeptisch bewertet wird. Zum einen geht dadurch berufskundliches Erfahrungswissen im Bereich der Vermittlung verloren, zum anderen wurden die persönlichen Kontakte mit Arbeitgebern oft als hilfreich für den Vermittlungsprozess empfunden. Insgesamt ist die Akzeptanz des Geschäftssystems dennoch hoch.

Selbstbild der Arbeitsvermittler

Im weiteren Verlauf der Untersuchung wurde das Selbstbild der Arbeitsvermittler näher beleuchtet, um einen Eindruck davon zu gewinnen, inwiefern sich das veränderte Leitbild der Arbeitsvermittlung auch in einem veränderten Selbstverständnis derjenigen niederschlägt, die dieses im Kontakt mit den Arbeitslosen umsetzen müssen. Dabei greifen die Autoren für eine eigene Befragung auf eine von Eberwein und Tholen (1988) entwickelte Typologie zurück und stellen ihre Ergebnisse den Befunden von Sell (1999) gegenüber, der bei seiner Studie ebenfalls diese Typologie benutzt hat.

Die deskriptiven Ergebnisse in Tabelle 3.5 zeigen recht eindrücklich, dass das Selbstverständnis des Maklers bzw. Verkäufers am Arbeitsmarkt in den letzten zehn Jahren merklich an Bedeutung verloren hat, während das des Dienstleisters – sowie mit kleinen Abstrichen auch das des Sozialarbeiters – inzwischen häufiger zu finden ist. Vor allem die Perspektive des Dienstleisters, die mit fast zwei Dritteln im Rechtskreis des SGB III überwiegt, deckt sich mit den Zielen der Reform und dem Selbstverständnis der BA als modernem Dienstleister. Im Rechtskreis des SGB II findet sich eine solche Selbsteinschätzung deutlich seltener, dafür sehen sich mehr als ein Drittel der Befragten vor allem als Sozialarbeiter. In Anbetracht der arbeitsmarktferneren Klientel und deren oft komplexen Problemlagen überrascht dies kaum. Auch die sozialfürsorgerische Tradition der ehemaligen Sozialämter mag dazu führen, dass dieses Selbstbild unter den Vermittlern im SGB II häufig anzutreffen ist.

Tabelle 3.5

Einschätzung der eigenen Rolle im Prozess der Arbeitsvermittlung

Vermittlertyp	Studie Sell (1999)	Gesamt (2009)	SGB III (2009)	SGB II (2009)
Makler bzw. Verkäufer auf dem Arbeitsmarkt	23 %	6 %	8 %	5 %
Sozialarbeiter	21 %	27 %	12 %	37 %
Sachbearbeiter für das Sozialrecht	15 %	13 %	13 %	12 %
Berater/Dienstleister für den Kunden	41 %	50 %	64 %	41 %
Weiß nicht	–	3 %	3 %	3 %
Dazu möchte ich mich nicht äußern	–	2 %	1 %	2 %

Quelle: Osiander/Steinke (2011a); N = 158 (Sell 1999); N = 182 (SGB III); N = 266 (SGB II).

Darüber hinaus ermitteln die Autoren in weitergehenden multivariaten Analysen, welche persönlichen Merkmale und beruflichen Hintergründe das spezifische Selbstverständnis eines Vermittlers prägen. Demnach neigen vor allem erfahrenere Vermittler dazu, sich als Makler zu sehen, während weniger erfahrene Kollegen sich stärker am Leitbild des Dienstleisters orientieren. Im Rechtskreis des SGB II, insbesondere in Verbindung mit einer Ausbildung in der kommunalen Verwaltung, verstehen sich die Vermittler häufig als Sozialarbeiter. Der eher selten anzutreffende Typ des Sachbearbeiters findet sich hingegen vor allem bei Absolventen eines Studiums der Verwaltungswissenschaften. Das Selbstverständnis als Dienstleister setzt sich vor allem in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) immer mehr durch, während berufliche Herkunft und Klientel der Vermittler im SGB II eher eine sozialarbeiterische Orientierung begünstigen.

3.4.2 Arbeitsvermittler im Urteil der Betroffenen

Mit dem Blick der Arbeitsuchenden auf die Vermittler und Fallmanager befasst sich eine Studie, die sich auf Daten aus dem Haushaltspanel PASS stützt (vgl. Tisch 2010). Zum Anspruch der Arbeitsmarktreformen, moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen, gehört die Tatsache, dass Leistungsberechtigte einen persönlichen Ansprechpartner haben, der sie zielorientiert und intensiv betreuen kann. Insgesamt drei Viertel der Befragten (etwas häufiger Männer als Frauen) gaben an, dass sie einen solchen Ansprechpartner haben. Dies gilt auch für 80 Prozent der Jugendlichen unter 25 Jahren.

Beratungen zur beruflichen Situation erhielten 70 Prozent der Befragten mit festem Ansprechpartner.⁵ Hierzu gehörten etwa eine Bewertung der persönlichen Arbeitsmarktchancen oder die Erstellung eines Stärken-Schwächen-

⁵ Die Zahlen beziehen sich nur auf ALG-II-Bezieher/-innen mit Verpflichtung zur Arbeitsuche.

Profils. Häufiger wurden solche Gespräche mit Männern (73 %) als mit Frauen (67 %) geführt. Auch bei konkreten Gesprächen zu Weiterbildungsmaßnahmen schnitten Frauen schlechter ab als Männer. Befragte mit Migrationshintergrund gaben deutlich häufiger als Leistungsberechtigte deutscher Herkunft an, Beratungen zu einer konkreten Weiterbildung erhalten zu haben. Auch jüngere Personen wurden häufiger zu Weiterbildungsmöglichkeiten beraten als Ältere (vgl. Tisch 2010, S. 4). Ältere wurden dagegen häufiger zu finanziellen Leistungen beraten und erhielten Hilfe bei der Vorbereitung von Bewerbungen. Letzteres lässt auf eine Priorität der Fachkräfte für schnelle Vermittlung der Älteren schließen.

Eine deutliche Lücke klafft offenbar zwischen dem Bedarf an kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (Beratung zur Betreuung von Angehörigen, bei psychosozialen und Suchtproblemen und Schulden) und den tatsächlich erfolgten Beratungen. Während fünf Prozent der Befragten eine solche Beratung in Anspruch genommen haben, gaben weitere 13 Prozent einen entsprechenden Bedarf an. Auch bei der Frage der Kinderbetreuung gibt es eine ähnliche Diskrepanz: Weniger als zehn Prozent der ALG-II-Empfänger mit Kindern unter 15 Jahren wurden bei der Suche nach einer adäquaten Betreuung unterstützt, aber ein Drittel dieser Gruppe würde sich eine solche Unterstützung wünschen.

Bei der Bewertung der Beratungsleistung (vgl. Tisch 2010, S. 5) zeigen sich Unterschiede zwischen Älteren und Jüngeren: Ältere Leistungsberechtigte beschreiben das Verhältnis zu ihrem persönlichen Ansprechpartner als vertrauensvoll und freundlich, gleichzeitig setzen sie keine großen Hoffnungen auf die Beratung und erwarten keine Verbesserung ihrer Situation. Jüngere stehen dagegen den Mitarbeitern der Grundsicherungsstellen misstrauischer gegenüber und fühlen sich in höherem Maße durch Vorschriften und Forderungen gegängelt. Gleichzeitig erwarten aber 70 Prozent der jüngeren Befragten eine Verbesserung ihrer Situation durch die Beratung.

Männer bewerten den Kontakt zu ihren Beratern positiver als Frauen, was durchaus im Einklang mit den erhaltenen Beratungen steht. Offensichtlich gibt es hier Handlungsbedarf, insbesondere um Frauen nach Erwerbsunterbrechungen bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Migranten der ersten und zweiten Generation bewerten die Beratung und Vermittlung durchweg positiver als Befragte ohne Migrationshintergrund. Dies bezieht sich besonders auf das Gefühl, dass die Beratung zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen beiträgt. Erwartungsgemäß beurteilen Leistungsberechtigte, die schon einmal sanktioniert wurden, den Kontakt zur Grundsicherungsstelle negativer als diejenigen ohne Leistungskürzungen. Zudem bewerten – aktuelle und ehemalige – Maßnahmeteilnehmer den Kontakt zu ihren persönlichen Ansprechpartnern positiver als Leistungsberechtigte,

die nicht an einer Maßnahme teilnehmen oder teilgenommen haben. Dies deutet darauf hin, dass Maßnahmen eher als unterstützend wahrgenommen werden.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der überwiegende Teil der Leistungsberechtigten Vertrauen in die Betreuung durch die Grundsicherungsstellen hat, dass das Prinzip des „Förderns und Forderns“ weitgehend akzeptiert ist und dass die Betreuung durch die Grundsicherungsstellen überwiegend als Dienstleistung begriffen wird (vgl. Tisch 2010, S. 13 f.). Dabei klaffen die Erwartungen in den tatsächlichen Nutzen dieser Dienstleistungen allerdings deutlich auseinander.

3.5 Praxis der Eingliederungsvereinbarung

Analysen der Eingliederungsvereinbarung (vgl. Schütz et al. 2011a) verbinden Erhebungen des Projekts DPA mit der Untersuchung zu „Effekten von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien“. In beiden Rechtskreisen ist die Eingliederungsvereinbarung gesetzlich vorgeschrieben, wobei sie im Falle des SGB II die Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags hat und verbindlich die zu erbringenden Eingliederungsleistungen für den Leistungsempfänger als auch dessen Pflichten bei der Arbeitsuche fixiert. Falls die Eingliederungsvereinbarung nicht zustandekommt, können die Eigenbemühungen des Arbeitsuchenden einseitig festgelegt und bei Nichteinhaltung ggf. auch sanktioniert werden.

Tabelle 3.6

Zweck der Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte

	Gesamt	SGB III	SGB II
nur Rechte	14 %	8 %	17 %
nur Pflichten	31 %	32 %	31 %

Quelle: Schütz et al. (2011a).

Die Vermittlungsfachkräfte verfolgen mit diesem Instrument je nach Rechtskreis leicht unterschiedliche Ziele. Im Rechtskreis des SGB II dient es deutlich häufiger vor allem der Festschreibung der Rechte der Arbeitsuchenden bzw. dem Austarieren der Anteile des Förderns und Forderns. Im Rechtskreis des SGB III stehen ca. 15 Prozent aller Vermittler der Eingliederungsvereinbarung generell skeptisch gegenüber, vor allem weil sie deren Nutzen etwa für Personen bezweifeln, die keinen Aktivierungsbedarf haben oder die deren Inhalt aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse nicht hinlänglich verstehen.

Tabelle 3.7

Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen (EGV)

	SGB III Ü25*	SGB II Ü25*		
	Zugang	Zugang	Bestand	Gesamt
Grunddaten				
Anzahl der Kunden	82	33	32	65
Kunden ohne Eingliederungsvereinbarung	3	< 3	< 3	3
Zahl der Eingliederungsvereinbarungen	163	62	57	119
durchschnittliche Dauer zwischen 2 EGV in Tagen (alle EGV ab 1. EGV)	71,1	123,0	94,8	109,6
Formuliertes Ziel (in ... % aller EGV enthalten, Mehrfachnennungen)				
kein Ziel genannt	2,5	4,8	5,3	5,0
Integration in (1.) Arbeitsmarkt; Arbeitsaufnahme; Verkürz./Beend. Arbeitslosigkeit	87,7	75,8	63,2	69,7
andere Ziele	9,8	19,4	31,6	25,2
Verpflichtung der Agentur/SGB-II-Träger (in ... % aller EGV enthalten, Mehrfachnennungen)				
Unterstützung bei Arbeit- und Ausbildungssuche/ -aufnahme	74,8	9,7	7,0	8,4
Kostenübernahme Bewerbung (Vermittlungsbudget)	56,4	75,8	63,2	69,7
Internetveröffentlichung Bewerberprofil	72,4	41,9	43,9	42,9
Vermittlungsvorschläge	84,7	75,8	70,2	73,1
unverbindliches Angebot, Anmeldung/ Einleitung mindestens 1 Maßnahme	49,7	61,3	78,9	69,7
Verpflichtung der Kundinnen/Kunden (in ... % aller EGV enthalten, Mehrfachnennungen)				
Teilnahme an mindestens 1 konkreten Maßnahme	27,6	35,5	56,1	45,4
Anfertigung/Überarbeitung schriftl. Bewerbungsunterlagen	14,1	16,1	31,6	23,5
Bewerbungen	95,1	77,4	71,9	74,8
Nachweis der Bewerbungen	64,4	67,7	50,9	59,7
Bewerbungen mit Angabe zur Häufigkeit	35,0	56,5	56,1	56,3
Zahl der monatlichen Bewerbungen (wenn Bewerbungen verlangt)	7,1	5,2 bis 5,4		
* Personen, die 25 Jahre und älter sind, sowie Jüngere mit abgeschlossener Berufsausbildung; Bestandskunden nur im SGB II.				
Quelle: Schütz et al. (2011a); Auswertungen auf Basis von VerBIS-Datenabzügen der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum vom 01.08.2008 bis zum 31.12.2009; codierte Eingliederungsvereinbarungen.				

In den meisten Fällen werden von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II im Verlauf eines Jahres mindestens eine, oftmals auch zwei Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, wie die Befragungsergebnisse in Tabelle 3.6 erkennen

lassen. Als Ziel wird in gut zwei Dritteln der Fälle die Integration in den ersten Arbeitsmarkt festgelegt, bei immerhin einem Viertel sind es andere Ziele wie die Überwindung oder Reduzierung der Hilfebedürftigkeit. Dabei bestehen die Leistungen des SGB-II-Trägers vor allem darin, Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten. Zudem kommt der Übernahme der Bewerbungskosten eine hohe Bedeutung zu, ebenso wie der Planung einer Maßnahmeteilnahme. Auf der Seite der „Kunden/-innen“ dominiert deren Selbstverpflichtung, sich für geeignete Stellen zu bewerben, oftmals mit klaren Vorgaben zur Anzahl der Bewerbungen sowie Nachweisen, dass diese tatsächlich unternommen wurden. In knapp der Hälfte der Fälle wird auch die Teilnahme an einer konkreten Maßnahme vereinbart. Insgesamt verläuft die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung in der Praxis überwiegend schematisch und standardisiert. Oft weist sie nur einen unzureichenden Bezug zum Einzelfall auf.

Ein Motiv für die Standardisierung aufseiten des Vermittlungspersonals ist die damit verbundene höhere Rechtssicherheit, die möglichen juristischen Konflikten vorbeugt. Bemerkenswert ist, dass die Bedeutung der Eingliederungsvereinbarung, den Beobachtungen nach zu schließen, oft nur unzureichend erläutert und damit tendenziell „bagatellisiert“ wird. Entgegen der formalen Beteuerung der Reziprozität dieser Vereinbarung fällt zudem der Pflichtenkatalog für die Betroffenen meist deutlich umfangreicher aus als der des Grundsicherungsträgers, eine Balance zwischen den Elementen des Förderns und Forderns ist mithin nicht gegeben. Insgesamt gestaltet sich der Prozess der Aushandlung zwischen Nutzer und Dienstleister meist asymmetrisch. Die Festschreibung der Pflichten in Verbindung mit der potenziellen Sanktionsgewalt des SGB-II-Trägers haben zur Folge, dass dieser Prozess eher auf eine bürokratische Logik verweist und nicht dem Prinzip einer kundenorientierten Dienstleistung folgt.

Wesentliche Defizite der Praxis der Eingliederungsvereinbarung im SGB II bestehen also vor allem darin, dass deren Bedeutung kaum erläutert wird und die Betroffenen mit ihren spezifischen Unterstützungsbedarfen oft unzureichend einbezogen werden. Faktisch dient sie dem Vermittlungspersonal vor allem dazu, die Pflichten des Arbeitslosen rechtsgültig zu fixieren und damit auch eine juristisch gesicherte Grundlage für eventuelle Sanktionen zu schaffen. Einen möglichen Schritt zur Nutzung dieses Instruments im Sinne des Aktivierungsansatzes sehen die Autoren in einem Verzicht auf die verbindliche Erstellung für alle Arbeitsuchenden. Stattdessen schlagen sie eine Beschränkung auf solche Personen vor, bei denen davon auszugehen ist, dass dieses Instrument tatsächlich zu ihrer Aktivierung beiträgt und deren Aktivitäten in eine sinnvollere Richtung lenken könnte.

3.6 Aktivierung und Lebensbewältigung

3.6.1 Individuelle Perspektiven

Im Zuge des Projekts „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ wurde Anfang 2010 ein Forschungsbericht vorgelegt, der die wesentlichen Ergebnisse der ersten beiden Wellen des qualitativen Panels zusammenfasst (vgl. Hirsland/Ramos Lobato 2010). In diesem Abschnitt werden die Passagen dargestellt, die sich mit der biografischen Bedeutung des Hilfebezugs befassen sowie mit der Frage, wie die Betroffenen die Erfahrung des Hilfebezugs und der Aktivierung individuell wahrnehmen. Des Weiteren werden hier die Befunde zur Entwicklung des Arbeitsvermögens sowie zu einer möglichen Prekarisierung von Erwerbsbiografien durch den Hilfebezug zusammengefasst. Die Untersuchung stützt sich auf eine qualitative Befragung von SGB-II-Leistungsempfängern. Im Abstand eines Jahres wurden zunächst mit 100 Interviewten biografisch-narrative Interviews geführt, sodann in einem zweiten, eher problemzentriert ausgerichteten Gespräch zusätzliche Daten für die Verlaufsbeurteilung erhoben.

Biografische Bedeutung des Hilfebezugs

Was bedeutet der Bezug von Leistungen für die Biografie der Befragten? Wie gehen die Betroffenen mit dem Hilfebezug um? Die Autoren des Forschungsberichts unterscheiden verschiedene Formen des individuellen Umgangs mit dem Hilfebezug. Von vielen wird dieser als „schicksalhafte Normalität“ oder aber als „Endstation“ eines im Kern unglücklich verlaufenen Lebensweges erlebt. Hieraus ergeben sich keine Chancen für eine sinnvolle Gestaltung des eigenen Lebens oder eine Überwindung der Situation. Andere Verarbeitungsformen sind dagegen optimistischer, etwa wenn der Hilfebezug an eine belastende Lebensphase anschließt und zur biografischen Neuorientierung genutzt werden kann. Die unterschiedlichen Typen biografischer Bewältigungsformen werden dabei weniger als Phasen in einem kontinuierlichen Prozess begriffen, sondern als über die Zeit stabile, unterscheidbare Muster. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Typen (vgl. auch Wenzel 2008): Der Typus der Exklusion ist von Hilflosigkeit und Passivität gekennzeichnet und neigt zur sozialen Isolierung. Der Typ Freisetzung kompensiert die fortdauernde Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt dadurch, dass er Aufgaben in familiären, nachbarschaftlichen oder ehrenamtlichen Zusammenhängen übernimmt. Angehörige des Typs Grundeinkommen kombinieren den Leistungsbezug mit Nebenerwerb (Hinzuverdienst, AGH), wobei neben finanziellen Motiven auch solche sozialer Anerkennung eine Rolle spielen. Der Typ Moratorium umfasst Leistungsberechtigte, die aus verschiedenen Gründen den Leistungsbezug als biografischen Übergang wahrnehmen.

Erleben des Hilfebezugs

Über die verschiedenen Arten, den Hilfebezug zu erleben, wurde bereits berichtet (vgl. Koch et al. 2009; Wenzel 2008). Empirisch beobachtbare Arten des Umgangs mit der Aktivierung im SGB II (vgl. Hirseland/Ramos Lobato 2010, S. 16) lassen sich in Typen unterteilen, die die erwerbsintegrative Ausrichtung eher konterkarieren und solche, die prinzipiell mit dieser konform gehen. Zur ersten Kategorie gehören die Typen Autonomieverlust und Exklusionserleben durch Inklusion, die beide den Verlust der Kontrolle über die eigenen Lebensbedingungen beinhalten, wobei beim ersten Typ die Maßnahmen zumindest zur privaten Stabilisierung genutzt werden. Auch der Typ Biografieadäquanz, dessen Angehörige Maßnahmen eher als dequalifizierend und daher unangemessen bewerten und der Typ diffuse Hilfee Erwartungen, der mit unrealistischen Erwartungen über die Möglichkeiten der Betreuung verbunden ist, stehen nicht im Einklang mit den Maßnahmen des SGB II.

Der Typ Geben und Nehmen hingegen, der an den Workfare-Gedanken anschließt und die Maßnahmeteilnahme als Gegenleistung zur Grundsicherung thematisiert, steht im Einklang mit den Intentionen des Gesetzes. Dies gilt auch für den Typ Orientierung an Employability, der Maßnahmen als Chance begreift, die individuelle Arbeitsmarktsituation zu verbessern. Gleichzeitig warnen die Autoren davor, dass auch die gesetzteskonformen Umgangsweisen der Leistungsbezieher problematische Konsequenzen haben können. Der Workfare-Gedanke kann z. B. dazu führen, dass bereits durch die Teilnahme an der Maßnahme die Reziprozitätsnorm als erfüllt angesehen wird. Weitere Ziele der Erwerbsintegration können somit aus dem Blick geraten (vgl. Hirseland/Ramos Lobato 2010, S. 18). Auch diese an sich kooperative Haltung kann somit ein Sich-Einrichten im Hilfebezug fördern.

Arbeitsvermögen

Der Begriff des Arbeitsvermögens wird an dieser Stelle weit gefasst. Dabei wird zwischen einer erwerbsarbeitsbezogenen und eine lebensweltbezogenen Variante unterschieden (zum Konzept des „Arbeitsvermögens“ vgl. Pfeiffer 2004; Pfeiffer et al. 2009a, 2009b; Promberger et al. 2008). Beide können in einer „involvierten“ oder „devolvierten“ Form auftreten. Der involviert lebensweltbezogene Typ konzentriert sich auf den familiären Bereich, ehrenamtliche Tätigkeiten oder den Hilfebezug selbst (etwa als semiprofessionelle Berater). Dabei werden soft skills entwickelt bzw. gepflegt, die auch im Kontext von Erwerbsarbeit von Bedeutung sind. Der devolvierte Gegentyp ist gekennzeichnet durch ein sinnentleertes und entstrukturiertes Alltagsleben mit der Konsequenz relativer Hilflosigkeit.

Von denjenigen, die ihr Arbeitsvermögen erwerbsarbeitsbezogen entwickeln, zeigen sich beim involvierten Typ positive Effekte von Maßnahmen. Personen dieses Typus entwickeln bei Arbeitsgelegenheiten Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten,

Selbstbewusstsein und Werkstolz (vgl. Hirsland/Ramos Lobato 2010, S. 28). Bei Befragten, die eine hohe innere Bindung an den eigenen Beruf hatten, wurden auch ohne Maßnahmen Aktivitäten durchgeführt, die das erwerbsbezogene Arbeitsvermögen erhalten sollten. Der devolierte erwerbsbezogene Typ dagegen zeigte eine geringe Bereitschaft, sich an die Bedingungen der Erwerbsarbeit anzupassen – sowohl hinsichtlich der Leistungsbereitschaft als auch der notwendigen Einordnung in organisatorische, mitunter auch hierarchische Strukturen. Angehörigen der involvierten Typen gelingt – wenig überraschend – der Übergang in Erwerbstätigkeit besser. Auch hier scheint die Zugehörigkeit zu einem der Typen nicht der sequenziellen Verarbeitung der Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit zu entspringen, sondern eher vorgängigen biografischen Erfahrungen und Ressourcen. Insofern sind die Möglichkeiten, durch Maßnahmen oder Betreuung eine involvierte Haltung zu erreichen, sicherlich begrenzt.

Weitere Analysen aus dem Projekt (vgl. Schütt et al. 2011) betonen die Bedeutung organisationsbezogener Aspekte des Arbeitsvermögens für die Beschäftigungsfähigkeit und damit auch für die Integrationschancen der Betroffenen. Auf der Basis einer Teilstichprobe von 30 „Zentralfällen“ (ebd., S. 281) aus der Stichprobe von 152 SGB-II-Leistungsempfängern und Beziehern von Niedrigeinkommen identifizieren die Autor/-innen vier Typen von organisationsbezogenem Arbeitsvermögen:

Das aufgabenorientierte Arbeitsvermögen als häufigste Ausprägung geht einher mit „einem hohen Interesse und einem involvierten Bezug auf die Arbeitsaufgabe“ (ebd., S. 282). Es zeichnet sich durch eine gewisse Flexibilität aus, hohe Kunden- und Marktorientierung sowie eine Leistungsorientierung, die auch die organisationalen Bedingungen reflektiert. Der Typus berufsorientiertes Arbeitsvermögen ist dem ersten Typ nicht unähnlich, allerdings erfolgt die Identifikation mit der Organisation und der Arbeitsaufgabe stärker vor dem Hintergrund des erlernten Berufs oder des erreichten Berufsabschlusses. In einem entsprechenden Organisationsumfeld hätten Vertreter/-innen dieses Typs gute Erwerbschancen. Der Typ bedürfnisorientiertes Arbeitsvermögen sucht nach der „optimalen Passung von persönlichen Bedürfnissen und Erwerbstätigkeit“ (ebd., S. 284) und tut sich mit organisationalen Bedingungen, Hierarchien und Leistungserwartungen entsprechend schwer. Damit ist die Arbeitsmarktintegration der betreffenden Personen häufig prekär. Der Typus pflichtorientiertes Arbeitsvermögen erfüllt die jeweiligen Tätigkeiten gewissenhaft, identifiziert sich aber kaum mit der Organisation bzw. dem Betrieb. Die geringe Kooperationsneigung, die mit der Zugehörigkeit zu diesem Typ verbunden ist, legt eher eine selbständige Tätigkeit nahe.

Die Autor/-innen schlagen vor, das organisationsbezogene Arbeitsvermögen in einem erweiterten Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit zu berücksichtigen. Damit käme man einer strategischen Ausrichtung aktivierender Arbeitsmarktpolitik nä-

her, die im Rahmen einer individuellen Ausrichtung „an den Stärken der Menschen anknüpft und gleichzeitig Anreize für Neues bietet“ (Schütt et al. 2011, S. 289).

Prekarisierung

Bei der Untersuchung von Erwerbsverläufen zeigte sich eine relativ hohe Dynamik von Statuswechseln innerhalb der Gruppe der untersuchten Leistungsberechtigten. Bei mehr als der Hälfte der Fälle (54 von 94) änderte sich der Erwerbsstatus; weniger als ein Drittel dieser Veränderungen führte dabei zu einer Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Ein hohes Risiko, in prekäre Lebenslagen zu geraten, tragen Angehörige der Altersgruppe unter 25 Jahren, die den Einstieg in Ausbildung und Erwerbstätigkeit noch nicht geschafft haben (vgl. Hirsland/Ramos Lobato 2010).

Als „Kerngruppe der Prekarisierten“ identifiziert die Studie 30- bis 40-jährige Männer mit geringer Qualifikation. Maßnahmen des SGB II ermöglichen ihnen keinen Einstieg in stabile Beschäftigung, der regelmäßige Wechsel zwischen geringfügiger Beschäftigung, befristeten Stellen, Zeitarbeit und Arbeitslosigkeit führt in einen „Prekaritätskreislauf“. Die Betroffenen resignieren ab einem bestimmten Alter immer mehr und haben vielfach das Gefühl, abgeschrieben zu sein. Diese Gruppe hat kaum noch Kontakt zum regulären Arbeitsmarkt. Ältere Leistungsberechtigte sehen sich häufig in einer arbeitsmarktfernen Warteposition und hoffen, dass sich mit dem Eintritt in die Alters- oder Erwerbsunfähigkeitsrente ihre Situation bessert, auch wenn dies zu finanziellen Einbußen bei der Alterssicherung führt.

Auch Alleinerziehende befinden sich häufig in erwerbsbiografisch prekären Situationen. Diese liegen zum Teil darin begründet, dass potenzielle Arbeitgeber keine Alleinerziehenden einstellen, weil sie das Risiko von Ausfallzeiten wegen Erkrankungen der Kinder scheuen oder Alleinerziehenden wegen der ihnen obliegenden Betreuungspflichten eine geringere Flexibilität unterstellen. Umgekehrt kalkulieren die – zumeist weiblichen – Alleinerziehenden überwiegend kurzfristig. Bei ihnen spielen strategische Überlegungen – etwa wie sie sich längerfristig am Arbeitsmarkt platzieren oder höhere Versorgungsansprüche für das Alter aufbauen können – allenfalls eine untergeordnete Rolle. Außerdem erweist sich die Befürchtung, bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Ansprüchen der Kinder nicht mehr gerecht werden zu können, als Hindernis für eine Erwerbsbeteiligung (vgl. Hirsland/Ramos Lobato 2010, S. 31).

3.6.2 Aktivierung und Pflege

Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die Vermeidung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit haben im SGB II oberste Priorität. Das SGB II sieht in § 10 allerdings Ausnahmetatbestände vor, bei denen von der Ver-

pflichtung zur Arbeitsuche abgesehen werden kann. Eine Arbeit gilt demnach als nicht zumutbar, wenn „die Ausübung der Arbeit mit der Pflege einer oder eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann“ (SGB II § 10 Abs. 1 Nr. 4). Komplementär dazu normiert das SGB XI eine Vorrangstellung häuslicher Pflege gegenüber der Unterbringung in Pflegeheimen. Um dies zu gewährleisten, sollen Angehörige mit Geld- oder Sachleistungen bei der Pflege unterstützt werden. Hohmeyer et al. (2012) werfen die Frage auf, ob sich aus der gleichzeitigen Forderung nach Erwerbsintegration und Pflege von Angehörigen nicht ein Zielkonflikt für ALG-II-Empfänger/-innen ergibt, die mit einer pflegebedürftigen Person zusammenleben (ebd., S. 7).

Im Rahmen einer deskriptiven Analyse, die auf den ersten vier Wellen des IAB-Haushaltspanels PASS basiert, untersuchen sie, welche ALG-II-Bezieher/-innen Angehörige pflegen, wie deren Pflegetätigkeiten aussehen, ob diese mit der Verpflichtung zur Arbeitsuche kollidieren und ob die Jobcenter Hilfestellung bei der Organisation der Pflege leisten (vgl. Hohmeyer et al. 2012, S. 8).

Die Studie beziffert den Anteil der Personen in ALG-II-Haushalten, die Verwandte oder andere nahestehende Personen pflegen, auf immerhin sieben Prozent (vgl. i. F. Hohmeyer et al. 2012, S. 37 f.). Überwiegend handelt es sich bei den Pflegenden um nahe Angehörige der Pflegebedürftigen. Die größte Gruppe von etwa 40 Prozent wendet dafür zwischen fünf und 19 Stunden in der Woche auf. Jeweils etwa ein Viertel leisten Pflegetätigkeiten im Umfang von unter fünf Stunden oder aber 20 Stunden und darüber. Der größte Teil der Pflegenden (knapp 80 %) erledigt Besorgungen außer Haus, knapp 60 Prozent helfen bei der Haushaltsführung und gut 40 Prozent verrichten einfache Pflegetätigkeiten. „Immerhin 18 % der Pflegenden verrichten schwere, auch körperlich belastende Tätigkeiten“ (ebd., S. 38).

Pflegende im SGB II sind tendenziell eher Frauen, älter als 35 und haben einen höheren Bildungsstand. Überproportional vertreten sind auch Personen mit Kindern, diese sind aber meist älter und leben nicht mehr im Haushalt. Damit unterscheiden sich die Pflegenden im SGB II diesbezüglich nicht grundsätzlich von Pflegenden, die kein ALG II beziehen. Aus der Aktivierungsperspektive ist vor allem der Befund von Bedeutung, dass Pflegende relativ selten erwerbstätig sind. Im Vergleich zum Durchschnitt der SGB-II-Empfänger/-innen sind sie häufiger arbeitslos, Hausfrau/Hausmann, in Erziehungszeit oder verrentet. Nur 53 Prozent von ihnen (bei intensiv Pflegenden nur 47 %) sind zur Arbeitsuche verpflichtet – bei den Nicht-Pflegenden sind es 59 Prozent. Damit kommt die Zumutbarkeitsregelung des § 10 SGB II bei Pflegenden häufig nicht zur Anwendung. Insofern besteht tendenziell ein Spannungsverhältnis zwischen dem Aktivierungsgebot des SGB II und dem politischen Ziel einer Stärkung der häuslichen Pflege.

Nur ein Viertel derjenigen, die nach § 10 SGB II von der Arbeitsuche befreit sind, wird wegen der Pfl egetätigkeit freigestellt. Fast genauso häufig sind eigene gesundheitliche Beeinträchtigungen, Kinderbetreuung oder – etwas seltener – die mittlerweile ausgelaufene Sonderregelung für ALG-II-Bezieher im Alter von über 58 Jahren ursächlich für die Befreiung. Dies könnte bedeuten, dass es nicht nur einen „Einfluss von Pflege auf die Erwerbstätigkeit gibt, sondern dass sich auch die Pfl egetätigkeit aus der Nicht-Erwerbstätigkeit ergibt“ (Hohmeyer et al. 2012, S. 38).

Nur in Ausnahmefällen haben Jobcenter die Betroffenen bei der Organisation der Pfl egeleistungen unterstützt. Nur zwei Prozent der Pfl egenden bzw. vier Prozent der intensiv Pfl egenden gaben in der Befragung an, eine solche Unterstützung erhalten zu haben. Der Bedarf hätte aber grundsätzlich bei mehr als einem Drittel der Betroffenen bestanden. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Themas und möglicher Konflikte zwischen Aktivierung und Pfl egebedarf sehen die Autor/-innen die Jobcenter gefordert, aktiv zu werden und beispielsweise Kontakte zu Pfl egedienstleistern oder einschlägigen Beratungsstellen auf- oder auszubauen (ebd., S. 39).

3.6.3 Soziale Aktivierung

Viele Ergebnisse der SGB-II-Forschung verweisen darauf, dass sich auch solche erwerbsfähigen Personen im SGB-II-Bezug befinden, die nur sehr geringe Chancen aufweisen, in absehbarer Zeit eine Beschäftigung aufzunehmen – und für die auch niedrigschwellige Förderangebote nicht greifen. An diese Zielgruppe richtet sich das aus den Niederlanden bekannte Konzept der Sozialen Aktivierung. Es ist in Deutschland noch nicht als eigenständiges sozialpolitisches Konzept etabliert, wird jedoch im Rahmen anderer Förderstrukturen zum Teil bereits praktiziert und zielt vor allem darauf ab, soziale Teilhabe für arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte herzustellen, zu sichern und zu verbessern. Damit rücken klassische Elemente der Sozialarbeit in den Vordergrund, es geht also zunächst nicht primär darum, die Hilfebedürftigkeit möglichst zügig zu überwinden.

Da diese Gruppe der am Arbeitsmarkt weitgehend marginalisierten Leistungsberechtigten ein wichtiges und bislang ungelöstes Problem der deutschen Arbeitsmarktpolitik darstellt, gewinnt der neue Ansatz der Sozialen Aktivierung an Bedeutung. Freier und Promberger (2011) haben in einer Explorationsstudie entsprechende Projekte in Deutschland analysiert. Für diese Studie wurden über 40 Experteninterviews bei Grundsicherungs- und Maßnahmeträgern zur Anzahl und Ausgestaltung von Maßnahmen der Sozialen Aktivierung in insgesamt zehn Regionen Deutschlands geführt. Berücksichtigt wurden nur solche Maßnahmen, die explizit nicht arbeitsförmig waren. In Deutschland existiert – so die Ergebnisse

von Freier und Promberger (2011) – bereits eine Vielfalt an Maßnahmeangeboten, die sich analytisch dem Begriff der Sozialen Aktivierung zuordnen lassen – auch wenn deren strukturelle Bedeutung in der Grundsicherung bislang noch weitgehend unklar ist. Unter diesem Begriff lassen sich so heterogene Ansätze wie Theater- und Lesegruppen, Kurse für Rückengymnastik und Stressbewältigung oder Haushaltsführung und Ernährung zusammenfassen. Allen gemeinsam ist jedoch, dass sie nicht auf eine unmittelbare Arbeitsmarktwirkung abzielen, sondern eher als notwendige Vorstufe oder Zwischenschritt auf dem Weg zu einer späteren Arbeitsmarktintegration begriffen bzw. flankierend zur Arbeitsmarktintegration eingesetzt werden. Ein wesentlicher Unterschied zur Sozialen Aktivierung in den Niederlanden ist die stärkere Betonung von gesundheitlichen Aspekten, während dort Aspekte der sozialen Integration stärker im Vordergrund stehen.

Die Entwicklung dieses Angebots hat sich in einem Bottom-up-Prozess aus der Praxis heraus vollzogen, was dazu geführt hat, dass seit September 2010 das sogenannte Aktivcenter nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 46 Abs. 1 S. 1 SGB III als bundesweites Standardprodukt aufgenommen wurde. Dieses ist dezidiert als niedrigschwellige Maßnahme angelegt und enthält als zentrale Bausteine Schlüsselqualifikationen (persönliche, soziale und methodische Kompetenzen) und Gesundheitsorientierung (Ernährung, Suchtproblematiken, Stressbewältigung). Die Maßnahme richtet sich vor allem an Personen über 25 Jahre mit ausgeprägtem Unterstützungsbedarf, die auf andere Weise nicht erreicht werden können. Sie sollen für eine berufliche Qualifizierung oder eine Beschäftigungsaufnahme motiviert und schrittweise an diese Angebote herangeführt werden. Aus Gründen, die in ihrer Person liegen, können die Betroffenen ohne eine solche Förderung nicht bzw. noch nicht in den regulären Arbeitsmarkt oder den Förderarbeitsmarkt eingegliedert werden. Typische Probleme dieser Zielgruppe sind eine schlechte physische Konstitution, psychische Erkrankungen sowie ein schwieriger familiärer und sozialer Kontext. Mitunter mangelt es den Betroffenen auch an Kompetenzen, die für Erwerbsarbeit grundlegend sind. So dürften Menschen, die nicht – oder nicht mehr – über ein Mindestmaß an Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Pflichtbewusstsein verfügen, auf Dauer kaum in der Lage sein, einer geregelten Arbeit nachzugehen. Oftmals fehlt es diesen Personen also an grundlegenden sozialen Kompetenzen. Mitunter fallen sie dadurch auf, dass sie Termine beim Grundsicherungsträger wiederholt nicht wahrnehmen oder überhaupt nicht für diesen erreichbar sind. Als Beispiel für ein Programm, das unmittelbar darauf abzielt, die physische Konstitution der Betroffenen zu verbessern, erwähnt die Studie einen Kung-Fu-Kurs, der als Teil eines zweijährigen ESF-Programms angeboten wurde. Konventionellere Beispiele aus der Praxis sind etwa Bewegungs- und Präventionskurse oder Sucht- und Ernährungsberatungen.

Eine Stabilisierung bei psychischen Erkrankungen, Verhaltensstörungen, Traumatisierungen oder Depressionen soll oftmals dadurch erreicht werden, dass die verschiedenen sozialen und gesundheitlichen Integrationshilfen, etwa der Krankenversicherungen oder der Suchtberatung, so vernetzt werden, dass eine engmaschige Betreuung gewährleistet ist. In der Praxis hat sich hier ein Projekt bewährt, in dem eine individuelle und zielorientierte Problemlberatung, die erste Tipps sowie eine Weitervermittlung an spezialisierte Stellen anbietet, mit Sport- und Ernährungskursen, aber auch mit Theater-Elementen kombiniert wird. So soll eine Struktur für die Teilnehmer geschaffen werden. Zudem soll in Einzelfällen geklärt werden, ob die betreffende Person überhaupt noch die formalen Anforderungen der Erwerbsfähigkeit erfüllt.

Mit Blick auf die fehlende Arbeitseinstellung sollen vor allem Eigenschaften wie Pünktlichkeit, Sauberkeit, Verlässlichkeit und Geduld gestärkt werden – unter anderem durch Maßnahmen des Peer-Group-Feedback. Als ein Beispiel, an dem diese grundlegenden Probleme anschaulich werden, führt die Studie eine Einrichtung an, die für Jugendliche unter 25 Jahren in einem sozialen Brennpunkt geschaffen wurde (Freier/Promberger 2011). Sie dient zugleich als Anlauf- und Beratungsstelle und als Notunterkunft und stellt auf Wunsch den Kontakt zu den Eltern der Jugendlichen her. Hier geht es vor allem darum, einen Austausch der Jugendlichen unter sozialpädagogischer Begleitung zu ermöglichen und dabei Wertschätzung zu vermitteln. Die Angebote reichen inhaltlich von Zirkusprogrammen über politische Bildung und Musik bis hin zu handwerklichen Tätigkeiten. Die Jugendlichen befinden sich oftmals in sehr schwierigen Lagen, sind individuell stark beeinträchtigt, teilweise obdachlos, haben Suchtprobleme oder Probleme mit den Eltern und sind für die Grundsicherungsträger nur schwer zu erreichen. Hier besteht ein weiteres wichtiges Ziel darin, diese für die Behörden wieder erreichbar zu machen, ihr Selbstbewusstsein zu stärken und ihnen Zukunftsperspektiven zu eröffnen.

Liegen die Probleme eher auf der familiären oder sozialen Ebene, so geht es meist um Alleinerziehende, die bei der Suche nach Betreuungseinrichtungen für ihre Kinder unterstützt oder bei Beziehungsproblemen beraten werden. Weitere Probleme, die gehäuft auftreten, sind ein mangelhaftes Zeitmanagement oder die schlichte Unfähigkeit, mit den eigenen Kindern zu spielen. Eine exemplarische Maßnahme auf diesem Feld konzentriert sich auf die Vermittlung von Familienkompetenz für Frauen. In zwei bis drei Veranstaltungen pro Woche geht es vor allem darum, dass sich die betroffenen Frauen in der Gruppe zu Themen wie Kindererziehung, Haushaltsführung und Gesundheitsorientierung austauschen. Hinzu kommen Vortragsveranstaltungen und praktische Hilfen bei der Inanspruchnahme von Angeboten der Tafel oder Sozialkaufhäusern. Auch bei dieser Maßnahme geht

es vor allem darum, das Selbstbewusstsein und die Persönlichkeit der Betroffenen zu stärken.

Unter mangelnden Grundkompetenzen lassen sich so heterogene Phänomene wie Analphabetismus, Sprachbarrieren, mangelnde Problemlösungskompetenzen sowie defizitäre Sozialkompetenzen subsumieren, die in Maßnahmen behoben werden sollen. Schließlich stellt die mangelnde Kenntnis der Problemlagen bestimmter Leistungsberechtigter aufgrund deren konsequenter Abwesenheit vom Grundsicherungsträger ein Problem dar, dem in Maßnahmen der Sozialen Aktivierung begegnet wird. Dies betrifft vor allem Wohnungslose, Punks und andere schwer zu erreichende Randgruppen, für die Hilfeleistungen zur Verfügung gestellt werden, bei denen die Betroffenen selbst aufgesucht werden. Auch hier geht es neben der Re-Integration in die sozialstaatliche Betreuung primär darum, wieder eine verbindliche Alltagsstruktur herzustellen und Grundkompetenzen zu vermitteln – meist durch sehr niedrigschwellige und freiwillige Angebote, da diese Gruppe andernfalls kaum zu erreichen ist.

Der Mehrwert der Sozialen Aktivierung für die Arbeitsvermittlung besteht nach Freier und Promberger (2011) insbesondere darin, dass durch solche Maßnahmen auch die Personen erreicht werden können, die als nicht vermittelbar oder als generell durch sozialstaatliche Angebote nicht erreichbar gelten. Meist werden die entsprechenden Maßnahmen nach einem Profiling beim Grundsicherungsträger an einen Maßnahmeträger vergeben. Dass eine solche Maßnahme unmittelbar oder in absehbarer Zeit in eine Vermittlung mündet, ist jedoch kaum realistisch und sollte daher auch nicht als Erwartung an diese geknüpft werden. Weiterhin ist die in vielen Fällen noch unzureichende Vernetzung verschiedener Hilfeangebote ein zentrales Merkmal dieser Maßnahmen. Auch wenn diese Formen der Aktivierung bislang öffentlich nur wenig beachtet werden, stellen sie einen wichtigen Baustein für eine Aktivierung ebenjener Personen dar, denen wichtige Ressourcen zur selbständigen Beendigung der Hilfebedürftigkeit fehlen. Für diese Gruppe sollten Maßnahmen in jedem Fall auch dann angeboten werden, wenn eine baldige Eingliederung in den Arbeitsmarkt unwahrscheinlich erscheint und daher auch nicht primär angestrebt wird.

3.7 Zwischenfazit

Die Untersuchungen des IAB zum Themenkomplex „Aktivierung und Betreuung“ sind ebenso vielfältig wie die Facetten des Aktivierungskonzepts und die Problemlagen der Betroffenen. Die Untersuchungen zur Konzessionsbereitschaft, die z. T. noch die Phase des Übergangs 2005/2006 widerspiegeln, weisen zunächst auf eine insgesamt große Konzessionsbereitschaft hin, z. B. beim Anfahrtsweg, den Arbeits-

zeiten oder einer Arbeit unter dem eigenen Qualifikationsniveau. Differenzierte Ergebnisse gab es zu den sogenannten Reservationslöhnen, die grob gerechnet bei sechs Euro netto pro Stunde plus einem Aufschlag von knapp einem Euro pro Kind im Haushalt und damit nicht wesentlich über der Grundsicherung liegen. Lediglich bei Alleinstehenden überstiegen – wegen der geringeren Leistungsansprüche – die Reservationslöhne teils deutlich den Lohn, der der Grundsicherung entspräche. Die geringste Bereitschaft wurde für einen möglichen Umzug bekundet. Hier schlagen die Autoren der Studie vor, bei einer Aktivierung weniger auf Druck zu setzen, sondern auf eine intensive Beratung, die die Lebensumstände der Betroffenen berücksichtigt und über den Zeitpunkt eines möglichen Ortswechsels hinausreicht. Eine Befragung der Betriebe deutet darauf hin, dass sie eine Steigerung der Konzessionsbereitschaft von Bewerbern nach der Einführung des SGB II wahrnehmen. Auch die Wahrnehmung der Konzessionsbereitschaft der bereits Beschäftigten hat in der Phase kurz nach Inkrafttreten der Reform zugenommen. Dass diese Einschätzung tatsächlich zu einer Verhaltensänderung führt, lässt sich mit der Studie jedoch nicht belegen.

Neue Ergebnisse zur Betroffenheit durch Sanktionen haben Wolff und Moczał (2012) in einem umfangreichen IAB-Forschungsbericht vorgelegt. Die hier vorliegende Darstellung konzentriert sich auf die gravierenderen Sanktionen aufgrund schwerwiegender Pflichtverletzungen. Weitgehend bekannt ist der Befund, dass Jugendliche unter 25 deutlich überproportional, Ältere ab 50 Jahren dagegen nur sehr selten sanktioniert werden. Bei der jüngeren Gruppe ist zu beachten, dass sie wegen der strengeren Regeln häufiger mit völligem Wegfall der ALG-II-Leistungen sanktioniert werden. Bislang nicht bekannt war das Ausmaß, in dem Sanktionierte im Zeitraum nach Inkrafttreten der Sanktion einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Bei der Altersgruppe ab 25 steigt dieser Anteil bei völligem Wegfall der Leistungen in der Folge deutlich an. Interessant ist weiterhin, dass gegen Männer bis zu dreimal so häufig schwerwiegende Sanktionen verhängt werden wie gegen Frauen. Anhand der Daten lässt sich nicht klären, ob dies an einer intensiveren Aktivierung seitens der Behörden, an schlechterer Kooperation der Männer oder einer strengeren Behandlung durch die Fachkräfte bei gleichen Verstößen liegt. Hierzu sind wirkungsanalytische Verfahren erforderlich.

Die besonders strengen Sanktionen bei Jugendlichen unter 25 Jahren sind Gegenstand einer qualitativen Studie, bei der sanktionierte Jugendliche selbst sowie Fachkräfte befragt wurden. Die Ergebnisse weisen auf zum Teil gravierende Konsequenzen dieser Sanktionen hin: Sie können von Ernährungsmängeln über den Aufbau von Schulden bis hin zu Wohnungsverlust, Abbruch des Kontakts zur Grundsicherungsstelle, psychischen Problemen und dem Abgleiten in kleinkriminelle Milieus reichen. Auch die befragten Fachkräfte sehen diese Sanktionsregeln

vielfach problematisch und wünschen sich überwiegend eine Angleichung an die Regelungen für Über-25-Jährige. Daher stellen die Autor/-innen die Sinnhaftigkeit schärferer Sanktionen für Jugendliche grundsätzlich infrage. Sie argumentieren, dass Regelverletzungen in dieser Altersgruppe häufig die Folge von Überforderung sind, die durch biografisch kumulierte Benachteiligungen entsteht. Damit wäre anstelle einer Sanktionierung eine planvolle Unterstützung der Jugendlichen etwa nach der Logik der Jugendhilfe im SGB VIII der bessere Weg.

Während Sanktionen als ultima ratio fordernder Aktivierung fungieren, befasst sich die Untersuchung der Dienstleistungsprozesse mit dem gesamten Spektrum des Förderns und Forderns. Im Mittelpunkt steht dabei die Interaktion zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten. Die umfangreiche qualitative Studie von IAB und infas fördert dabei Positives zu Tage, etwa ein überwiegend zugewandtes Verhalten, eine Flexibilität im Gesprächsablauf und ein Eingehen auf Eingaben der Betroffenen. Auf der anderen Seite deckt die Studie zum Teil deutliche Probleme in der Fallbearbeitung auf: Die Qualität der Beratungsarbeit schwankte stark und lag teilweise unterhalb eines noch zu vertretenden Niveaus. Die Einbindung der Klientel in den Ablauf, insbesondere bei der Zielfindung, war oft unbefriedigend, zum Teil unterblieben aber auch Interventionen, die notwendig gewesen wären, um die Arbeitsuchenden von problematischen Aktivitäten und Vorstellungen abzuhalten. Die Beratungsstrategien schwankten zum Teil erratisch zwischen „work first“ und Förderaktivitäten, wobei der Zeitpunkt der Thematisierung von Fördermöglichkeiten oft unglücklich gewählt wurde. Probleme, die die Einschaltung Dritter erfordert hätten, wurden von den Fachkräften häufig ausgeblendet. Falls die Betroffenen diese ins Gespräch brachten, kam es nicht immer zu einer lösungsorientierten Bearbeitung des Problems. Die Summe der Problemlagen verweist auf ein gewisses Qualifikationsproblem bei den Fachkräften, das möglicherweise durch die unsichere Rechtslage bei der organisatorischen Umsetzung des SGB II und die damit zusammenhängende Personalfuktuation mit verursacht wurde.

Teilweise entgegen dieser Beurteilung, die aus fachlicher Sicht kritisch ausfallen muss, äußerte sich die Mehrheit der Arbeitslosen, die an der Studie teilnahmen, in der Nachbefragung durchaus positiv, insbesondere weil sie sich ernst genommen fühlten. Gleichwohl fühlten sich immerhin 40 Prozent eher bevormundet, und nur die Hälfte gab an, dass mit ihnen Themen besprochen wurden, die zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen beitrugen. Diese Ergebnisse stimmen in der Tendenz mit den Analysen aus dem Haushaltspanel PASS überein. Diese zeigen, dass der überwiegende Teil der Leistungsberechtigten Vertrauen in die Betreuung durch die Grundsicherungsstellen hat, die überwiegend als Dienstleistung begriffen wird. Allerdings fallen die Erwartungen hinsichtlich des Nutzens dieser Dienstleistungen sehr unterschiedlich aus.

Bei der Befragung von Vermittlungsfachkräften zeigte sich, dass das Ideal einer Dienstleistungsorientierung durchaus im Bewusstsein der Befragten breit verankert ist. Allerdings wird im Gegenzug eine intensive Mitarbeit der Arbeitsuchenden erwartet. Im SGB II sieht sich ein großer Anteil der Fachkräfte in einer sozialarbeiterischen Rolle. Umso mehr erstaunt das Ergebnis, dass die Gruppen mit den größten Problemen die geringste Beratungsintensität erfahren. Profiling und Kundendifferenzierung werden von den Fachkräften überwiegend befürwortet. Dagegen wird die Trennung von arbeitgeber- und bewerberorientierter Vermittlung kritisch gesehen.

Die Untersuchung zur Bewertung der Vermittler/-innen durch die Betroffenen bestätigt, dass die Beratung nicht selten zwar positiv wahrgenommen, aber dennoch nicht mit verbesserten Chancen am Arbeitsmarkt assoziiert wird. Besonders Frauen monieren, dass sie zu selten über Fördermaßnahmen beraten werden – eine Einschätzung, die sich mit den Ergebnissen der Instrumentenevaluation deckt. Auch in dieser Studie wird die Lücke deutlich, die zwischen dem Bedarf an flankierenden kommunalen Leistungen nach § 16a und den tatsächlich erfolgten Beratungen klafft.

Einen besonders intensiven Blick warf das IAB auf die Eingliederungsvereinbarungen, gerade weil dieses Instrument sinnbildlich für die anzustrebende Dienstleistungsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik stehen soll. Die Arbeitsuchenden werden als Vertragspartner betrachtet, die sich auf Augenhöhe mit den Fachkräften der Grundsicherungsstellen befinden sollen. In einem gemeinsamen Prozess sollen auf der Basis einer Standortbestimmung Ziele festgelegt und die Beiträge beider Seiten möglichst ausgewogen in der Vereinbarung festgehalten werden. Angesichts dieser Idealvorstellung waren die in zwei Projekten ermittelten Praxisbefunde zu diesem Thema ernüchternd. Die Standortbestimmung findet zwar statt, doch werden daraus überwiegend keine gemeinsamen Ziele entwickelt. Im Pflichtenkatalog stehen wenigen und eher unverbindlichen Aufgaben der Jobcenter viele, klar nachzuweisende Verpflichtungen der Arbeitsuchenden gegenüber. Dabei wird die rechtliche Bedeutung des Dokuments, mit dem ggf. Sanktionen begründet werden, oft verharmlost und bagatellisiert. Schütz et al. (2011a) kommen daher zu dem Schluss, dass die Reformziele, die mit der Einführung der Eingliederungsvereinbarung verbunden waren, nicht erreicht wurden, und dass der Prozess des Abschlusses eher einer bürokratischen Logik folgt als der einer modernen Dienstleistung.

Im letzten Abschnitt dieses Kapitels haben wir verschiedene Studien unter dem Aspekt der Lebensbewältigung zusammengefasst. In einer qualitativen Längsschnittuntersuchung wurden die individuellen Folgen des Leistungsbezugs untersucht. Die unterschiedlichen Typen der Bewältigung erweisen sich dabei nicht als situationsabhängig, sondern biografisch stabil. Sie reichen von der Erfahrung der Exklusion, also des Ausgeschlossen-Seins über pragmatische Umgangsweisen, die

Leistungsbezug mit anderen Aufgaben oder Nebenerwerb verbinden, bis hin zu einer Betrachtung des Leistungsbezugs als biografischem Übergang. Das Arbeitsvermögen unterscheidet sich nach dem Grad der Involviertheit – also dem aktiven Verfolgen versus dem passiven Erdulden – und kann sich auf die Lebenswelt wie auch auf die Erwerbsperspektive beziehen. Diese Typen sind nicht situationsbezogen, sondern lassen sich mit biografisch erworbenen Dispositionen in Verbindung bringen. Weitere Analysen beziehen sich auf das organisationsbezogene Arbeitsvermögen, das einen wichtigen Aspekt der Beschäftigungsfähigkeit darstellt. Bezieht sich das Arbeitsvermögen auf eine Aufgabe oder einen beruflichen Hintergrund, ergeben sich jeweils gute Integrationschancen.

Die zunehmende Prekarisierung von Erwerbsverläufen betrifft hauptsächlich die Gruppe der 30- bis 40-jährigen gering qualifizierten Männer, bei denen häufig der Kontakt zum Arbeitsmarkt verloren geht. Auch alleinerziehende Frauen können in prekäre Situationen geraten, die dadurch entstehen, dass Arbeitgeber das mögliche Risiko einer Beschäftigung scheuen, aber auch, weil die betroffenen Frauen selbst Entscheidungen eher aus kurzfristigem Kalkül denn aus einer langfristigen Strategie heraus treffen.

Ergebnisse zur Struktur und Dynamik des Leistungsbezugs und zu den Vermittlungshemmnissen der Leistungsberechtigten verweisen darauf, dass bestimmte Personengruppen von den Angeboten der Arbeitsmarktpolitik kaum profitieren. Für sie gibt es auch keine zielgruppenorientierten Förderprogramme. In einer explorativen Studie hat das IAB daher untersucht, ob es Maßnahmen gibt, die diese Klientel erreichen. Dabei fanden sich etliche Angebote, die nicht arbeitsorientiert waren und eine Klientel ansprachen, die durch biografische Vorerfahrung in ihrer Integrität beeinträchtigt, psychisch behindert oder in anderer Weise nicht in der Lage war, den Normalitätsvorstellungen des Arbeitsmarktes zu entsprechen. Solche Angebote können ein erster Schritt zur Entwicklung grundlegender Kompetenzen sein, die schlussendlich zu einer Integration in den Arbeitsmarkt führen können. Primär aber sind sie notwendig, damit Leistungsberechtigte nicht völlig den Kontakt zu sozialstaatlichen Angeboten verlieren.

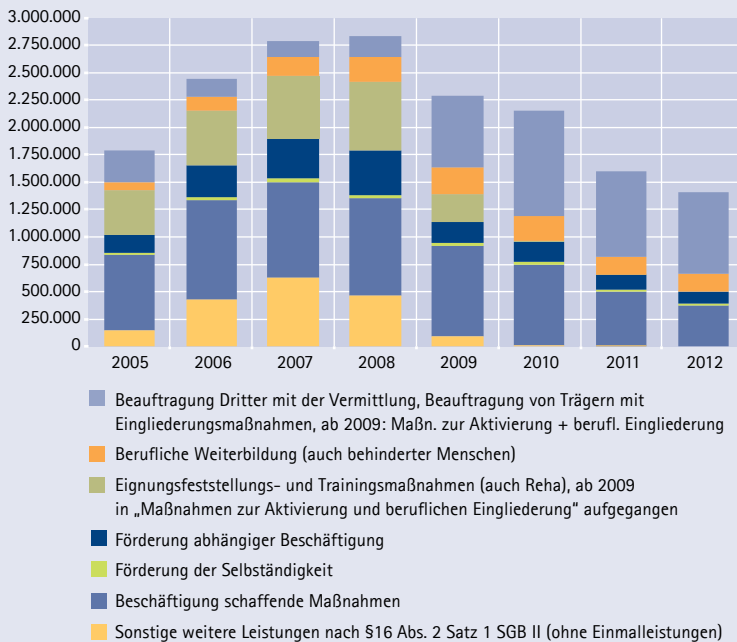
4 Instrumente und ihre Wirkungen

Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat für die Betreuung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einen hohen Stellenwert. Im Vordergrund steht das Ziel, Arbeitslosigkeit – und damit mittelbar auch Hilfebedürftigkeit – zu überwinden. Zudem sollen sie die Beschäftigungsfähigkeit verbessern und so zumindest mittelfristig die Arbeitsmarktchancen erhöhen. Schließlich gilt es, die soziale Teilhabe der Betroffenen zu verbessern. Die Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums findet ihren Ausdruck auch im durchgängig hohen Förderniveau. So lag die Zahl der Zugänge in die verschiedenen Fördermaßnahmen seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis einschließlich 2011 jährlich bei über 1,5 Millionen, von 2007 bis 2011 sogar bei über zwei Millionen. Seit 2008 sind die Zugangszahlen insgesamt jedoch deutlich rückläufig. Im Jahr 2012 unterschritt die Zahl der Zugänge erstmals seit 2005 die 1,5 Millionen-Marke. Bis zum Jahr 2009 dominierten die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“, darunter wiederum die – in der Öffentlichkeit besser als „Ein-Euro-Jobs“ bekannten – „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“. Seit dem Jahr 2010 haben die „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ den bisherigen Spitzenreiter jedoch knapp abgelöst. Aber auch die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen bleiben weiterhin ein Förderschwerpunkt des SGB II. Quantitativ nachrangig waren seit 2005 hingegen die Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie jene Maßnahmen, die direkt auf eine Beschäftigungsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt zielen. Einen Überblick über die Entwicklung der Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gibt Abbildung 4.1.

Angesichts der Relevanz, die dem Instrumenteneinsatz im Betreuungsprozess zukommt, nimmt auch die wissenschaftliche Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, ihrer Implementation in den Jobcentern sowie ihrer Wirkungen auf Beschäftigungs- wie Teilhabechancen seit Beginn der SGB-II-Forschung des IAB eine zentrale Rolle ein. Bereits während der ersten vier Jahre nach Einführung der Grundsicherung konnten hierzu wichtige Forschungsergebnisse präsentiert werden (vgl. zusammenfassend Koch et al. 2009, S. 131 ff.). Diese zeigen, dass frühere Evaluationsergebnisse zur Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch auf den Instrumenteneinsatz im 2005 neu geschaffenen SGB II übertragbar sind. So gilt auch für den Bereich der Grundsicherung, dass die Beschäftigungswirkung betrieblicher Maßnahmen am stärksten ausfällt, während öffentlich geförderte Beschäftigung hier nur wenig Wirkung erzielt. Einige Ergebnisse jedoch sind neu und teils überraschend – etwa, dass Ein-Euro-Jobs im Vergleich zu früheren Evaluationen Beschäftigung schaffender Maßnahmen deutlich geringere Lock-in-Effekte aufweisen und nach 20 Monaten neutrale, teils sogar positive Beschäftigungswirkungen entfalten.

Abbildung 4.1

Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im SGB II (2005 bis 2012)



Quelle: Wolff/Moczall (2012); Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die ersten vier Jahre der SGB-II-Forschung am IAB haben aber auch gezeigt, dass viele Fragen noch offen und weitere Analysen erforderlich sind. Das IAB hat daher eine Vielzahl von Untersuchungen zu den arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten des SGB II und ihren Wirkungen durchgeführt, bisherige Befunde vertieft und noch ungeklärte Fragen aufgegriffen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen, zu denen Wirkungsanalysen ebenso wie Implementationsstudien gehören, sind nachfolgend zusammengefasst. Der Aufbau des Kapitels orientiert sich weitgehend an der Systematik der im SGB II zum Einsatz kommenden Instrumente und unterscheidet zwischen Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen (Abschnitt 4.1), der Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt (Abschnitt 4.2) sowie Beschäftigung schaffende Maßnahmen (Abschnitt 4.3). Letztere bilden einen Schwerpunkt der folgenden Darstellungen, wobei wiederum die Arbeitsgelegenheiten im Vordergrund stehen. Anschließend werden Befunde zur Kombination mehrerer Maßnahmen, sogenannten Maßnahmensequenzen, präsentiert (Abschnitt 4.4). Das Kapitel schließt mit einem Fazit (Abschnitt 4.5).

4.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen

Die Bezeichnung dieser Gruppe von Förderinstrumenten beschreibt zugleich ihre zentrale Zielstellung: Sie sollen die Eingliederungschancen arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsberechtigter verbessern. Ob und inwieweit dies gelingt, wurde für den Vermittlungsgutschein im SGB II (Abschnitt 4.1.1), die Trainingsmaßnahmen (Abschnitt 4.1.2) sowie die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (Abschnitt 4.1.3) untersucht. Während die Untersuchung der schulischen und betrieblichen Trainingsmaßnahmen bisherige Analysen vertieft und um neue Aspekte ergänzt, werden in den Abschnitten 4.1.1 und 4.1.3 Analysen vorgestellt, die das IAB in der vergangenen Forschungsperiode erstmals für den Bereich der Grundsicherung durchgeführt hat.

4.1.1 Der Vermittlungsgutschein und sein Einsatz im SGB II

Der Vermittlungsgutschein (VGS) nach § 421g SGB III wurde im Jahr 2002 in das Portfolio arbeitsmarktpolitischer Instrumente aufgenommen. Er kann in beiden Rechtskreisen eingesetzt werden. Mithilfe dieses Gutscheins können Arbeitsuchende eigenständig eine private Arbeitsvermittlung beauftragen. Während Arbeitslose im SGB III nach zweimonatiger Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf einen VGS besitzen, handelt es sich im Bereich der Grundsicherung um eine Ermessensleistung. Nach Vorstellung des Gesetzgebers sollte die Einführung des VGS vor allem den Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung stärken. Im Sinne aktivierender Arbeitsmarktpolitik dient das Instrument aber auch dazu, die Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Arbeitslosen zu stärken.

Die IAB-Forscher/-innen Sarah Bernhard und Thomas Kruppe (2010) haben in der letzten Forschungsperiode erstmals die Wirkung des VGS im SGB II untersucht. Zunächst zeigt sich ein ausgeprägtes Missverhältnis zwischen ausgegebenen und eingelösten Gutscheinen: Von den insgesamt 780.000 im Jahr 2007 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen wurden in beiden Rechtskreisen lediglich neun Prozent eingelöst. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass insgesamt fünf Schritte zwischen Ausgabe und erfolgreicher Einlösung des Gutscheins liegen (vgl. hierzu ausführlich ebd., S. 3 ff.). Zudem haben im ersten Halbjahr 2007 lediglich sechs Prozent aller Empfänger/-innen eines Vermittlungsgutscheins drei Monate später eine Beschäftigung durch Einlösung des Gutscheins aufgenommen. Im gleichen Zeitraum jedoch haben 21 Prozent eine Beschäftigung auch ohne Einlösung des Gutscheins gefunden.

Angesichts dieser Zahlen haben sich Bernhard und Kruppe (2010) eingehend mit den Faktoren beschäftigt, die die Eingliederungschancen von Gutscheinemp-

fänger/-innen beeinflussen.⁶ Hierzu wurde zunächst eine Referenzgruppe aus westdeutschen Männern unter 25 Jahren gebildet, die im ersten Halbjahr 2007 einen VGS erhalten haben. Aus dieser Gruppe haben lediglich 12 Prozent innerhalb eines Jahres eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Einlösung des VGS aufgenommen – im Gegensatz zu 65 Prozent, die dies ohne Einlösung des Gutscheins geschafft haben. Die verbliebenen 23 Prozent blieben weiterhin arbeitslos.

Vergleicht man nun andere Personen, die im ersten Halbjahr 2007 einen VGS erhalten haben, mit dieser Referenzgruppe ergibt sich folgendes Bild: Mit steigendem Alter nahm die Wahrscheinlichkeit, eine neue Beschäftigung aufzunehmen, bei allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten signifikant ab – unabhängig davon, ob der VGS eingelöst wurde oder nicht. Gleiches gilt für Frauen, die im Vergleich zur Referenzgruppe ebenfalls schlechtere Beschäftigungschancen aufweisen. Schwerbehinderte Arbeitslose hingegen hatten ohne Einlösung des Gutscheins schlechtere Arbeitsmarktchancen, mit Gutscheineinlösung leicht höhere. Bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit traf das Gegenteil zu: Ihre Beschäftigungschancen waren bei Einlösung des VGS schlechter als bei Arbeitslosen mit deutscher Staatsangehörigkeit, ohne Nutzung des Gutscheins hatten sie dagegen bessere Chancen als Deutsche, eine Arbeitsstelle zu finden. Die Befunde von Bernhard/Kruppe (2010) zeigen auch mit Blick auf die Wirkung des VGS, dass der Qualifikation eine entscheidende Bedeutung für die Eingliederung in Beschäftigung zukommt. So haben die Inhaber/-innen eines VGS mit abgeschlossener Berufsausbildung die besten Chancen, eine Beschäftigung aufzunehmen – und zwar sowohl mit als auch ohne Einlösung des Gutscheins. Einen detaillierten Überblick über den Verbleib von Inhaber/-innen eines VGS nach individuellen Merkmalen bietet Tabelle 4.1.

Weiterhin haben Bernhard und Kruppe (2010) untersucht, wer von den Gutscheininhaber/-innen eine stabilere Beschäftigung aufnimmt. Demnach waren von den ALG-II-Empfänger/-innen, die im ersten Halbjahr 2007 einen VGS erhielten und einlösten, immerhin 41 Prozent mindestens sechs Monate beschäftigt. Signifikant höhere Chancen auf eine stabile Beschäftigung hatten dabei Frauen, Personen zwischen 35 und 44 sowie Personen zwischen 55 und 59 Jahren. Zwar fanden gerade Frauen und ältere Personen – wie oben dargestellt – signifikant seltener eine neue Beschäftigung mithilfe des VGS als andere Gruppen von Arbeitslosen – wenn dies aber gelang, erwies sich die von ihnen aufgenommene Beschäftigung als stabiler. Deutlich negativer fallen die Ergebnisse für Personen ohne Berufsausbildung aus: So waren nicht nur deren Beschäftigungschancen signifikant geringer als bei Qualifizierten, die mithilfe des VGS zustandegekommenen Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich zudem als deutlich instabiler.

6 Die Untersuchung von Bernhard/Kruppe (2010) stützt sich auf Probitanalysen der Integrierten Erwerbsbiografien (ohne Daten der kommunalen Träger).

Tabelle 4.1

**Verbleib von Inhabern von Vermittlungsgutscheinen nach individuellen Merkmalen
(Ausgabe des Gutscheins im 1. Halbjahr 2007) (nur ALG-II-Empfänger)**

	Neuer Job mit Einlösung	Neuer Job ohne Einlösung	(Noch) kein neuer Job	Beschäftigungs- stabilität ^a
Wahrscheinlichkeit für Referenzperson in %	12,1	54,2	33,7	41,0
Veränderung der Referenzwahrscheinlichkeit in Prozentpunkten bei Änderung einer Eigenschaft der Referenzperson				
Alter (Referenz: unter 25 Jahre)				
25–29 Jahre	-0,5	-2,6***	3,1***	1,9
30–34 Jahre	-0,6	-5,4***	6,0***	1,9
35–39 Jahre	-1,5***	-7,4***	8,9***	3,7**
40–44 Jahre	-1,3***	-8,9***	10,2***	4,1**
45–49 Jahre	-1,6***	-11,7***	13,3***	2,4
50–54 Jahre	-3,1***	-17,7***	20,8***	0,9
55–59 Jahre	-4,2***	-22,6***	26,7***	6,3**
ab 60 Jahre				5,1
Geschlecht (Referenz: Männer)				
Frauen	-2,4***	-6,8***	9,3***	2,0**
Bundesgebiet (Referenz: Westdeutschland)				
Ostdeutschland	-0,1	-9,3***	9,4***	-1,3
Staatsangehörigkeit (Referenz: deutsch)				
Ausländer	-0,7**	2,0***	-1,3***	1,5
Schwerbehindertenstatus (Referenz: nicht schwerbehindert)				
schwerbehindert, gleichgestellt oder Gleichstellung möglich	1,7***	-13,4***	11,7***	0,1
Qualifikation (Referenz: bis Mittlere Reife mit Berufsausbildung)				
kein Schul- oder Berufsausbildungs- abschluss	-2,3***	-7,0***	9,4***	-6,2***
bis Hochschulreife ohne Berufsausbildung	-1,7***	-5,5***	7,2***	-1,4
Hochschulreife mit Berufsausbildung	-1,9***	1,0**	1,0*	4,8***
(Fach-)Hochschulabschluss	-3,7***	-2,4***	6,1***	5,0
Anzahl der Beobachtungen	215.697			17.425

Die Berechnungen beruhen auf der Schätzung von multinomialen Probitmodellen, die Tabelle enthält die marginalen Effekte der wichtigsten Variablen; Signifikanzniveau: * = 10 %, ** = 5 %, *** = 1 %.

a Die Beschäftigungsstabilität wird als Verbleib in Beschäftigung für mindestens 6 Monate definiert.

Lesebeispiel: Für die Referenzgruppe (westdeutsche Männer unter 25 Jahren mit deutscher Staatsangehörigkeit, ohne Schwerbehinderung, mit einer Berufsausbildung und einem Haupt- oder Realschulabschluss, die einen VGS im 1. Halbjahr 2007 erhalten und zu diesem Zeitpunkt Arbeitslosengeld II bezogen haben) betrug die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Jahres einen neuen Job mit Einlösung des VGS anzutreten, 12,1 Prozent. Für ostdeutsche Männer mit ansonsten gleichen Merkmalen lag die Wahrscheinlichkeit um 0,1 Prozentpunkte niedriger, also bei 12,0 Prozent. Für Frauen mit den gleichen Merkmalen lag dagegen diese Wahrscheinlichkeit 2,4 Prozentpunkte niedriger, also bei 9,7 Prozent.

Quelle: Bernhard/Kruppe (2010); Geschäftsdaten der BA aus den Fachverfahren coArb und VerBIS (ausgegebene Vermittlungsgutscheine); Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Einlösungen); IEB des IAB (V7.01 und V8.01); Optierende Kommunen sind für das Jahr 2007 ausgeschlossen.

Insgesamt fällt auf, dass deutlich mehr Gutscheininhaber/-innen während der Gültigkeit des Gutscheins einen neuen Job ohne Inanspruchnahme des Gutscheins finden als mit Inanspruchnahme. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Grundversicherung, sondern auch für den Bereich der Arbeitslosenversicherung. Dies könnte darauf hindeuten, dass es sich bei der Personengruppe, die denutschein erhält, ohnehin um eine Gruppe handelt, die aktiver nach Arbeit sucht. Sie ist in der Lage, denutschein aktiv einzufordern und diesen in die eigene Arbeitsuchstrategie zu integrieren. Dies könnte die vergleichsweise geringen Nettoeffekte des Bildungsgutscheins auf die Eingliederungschancen von Geförderten erklären, die frühere Studien festgestellt haben (vgl. etwa WZB/infas 2006).

4.1.2 Die Wirkung schulischer und betrieblicher Trainingsmaßnahmen

Auch die Trainingsmaßnahmen (TM) im SGB II sollen die Eingliederungschancen erwerbsfähiger Leistungsberechtigter verbessern. Zum Einsatz kommen sowohl schulische als auch betriebliche TM. Sie weisen unterschiedliche Inhalte auf und können sowohl der Eignungsfeststellung als auch der Vermittlung von Kenntnissen dienen. Aus älteren Analysen der Beschäftigungswirkung beider Varianten ist bekannt, dass betriebliche TM deutlich bessere Ergebnisse als schulische erzielen (vgl. Jozwiak/Wolff 2007). In einer jüngeren Untersuchung ist Kopf (2009; vgl. auch Kopf/Wolff 2009) nun der Frage nachgegangen, ob neben der Form der TM (betrieblich vs. schulisch) auch die jeweils vermittelten Inhalte Konsequenzen für die Beschäftigungswirkung der Maßnahme haben. Dazu wurde mithilfe eines Propensity-Score-Matchings untersucht, ob und inwieweit verschiedene Maßnahmeninhalte die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer/-innen im Vergleich zu Nicht-Teilnehmer/-innen mit ähnlichen Eigenschaften beeinflussen. Berücksichtigt wurden die folgenden, nach ihren Inhalten unterscheidbaren Maßnahmetypen, die sich auf Grundlage der Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit identifizieren lassen: Bewerbungstrainings, Maßnahmen zur Eignungsfeststellung sowie zur Vermittlung fehlender (kleinerer) Qualifikationen. Während Bewerbungstrainings ausschließlich im Rahmen von schulischen TM durchgeführt werden, können Eignungsfeststellung und Kenntnisvermittlung sowohl in schulischen als auch in betrieblichen Maßnahmen erfolgen.

Ein Blick auf die Häufigkeitsverteilung zeigt zunächst, dass von den 61.657 zwischen Februar und April 2005 verzeichneten Zugängen rund 67 Prozent auf schulische TM entfielen. Davon entfallen wiederum jeweils knapp 20 Prozentpunkte auf, Maßnahmen zur Kenntnisvermittlung, Maßnahmen zur Eignungsfeststellung und Maßnahmekombinationen. Im betrieblichen Kontext werden TM mit deutlicher Mehrheit zur Eignungsfeststellung eingesetzt. Auch die Kombination von verschie-

denen Maßnahmeninhalten ist im Vergleich zu schulischen TM deutlich geringer ausgeprägt (vgl. Tabelle 4.2).

Tabelle 4.2

Eintritte von Leistungsberechtigten in Trainingsmaßnahmen (Februar–April 2005)

	Ostdeutschland		Westdeutschland		Gesamt	In % der Trainingsmaßnahmen
	Männer	Frauen	Männer	Frauen		
Teilnehmer an schulischen Trainingsmaßnahmen*	9.439	7.996	14.209	9.670	41.314	67,0
Darunter						
Bewerbungstraining	835	782	2.078	1.660	5.355	8,7
Eignungsfeststellung	3.505	2.868	3.640	2.142	12.155	19,7
Kenntnisvermittlung	2.554	2.310	3.823	2.916	11.603	18,8
Maßnahmekombination	2.545	2.036	4.668	2.952	12.201	19,8
Teilnehmer an betrieblichen Trainingsmaßnahmen	4.933	3.210	8.800	3.400	20.343	33,0
Darunter						
Eignungsfeststellung	3.943	2.507	6.048	2.243	14.741	23,9
Kenntnisvermittlung/Kombination	990	703	2.752	1.157	5.602	9,1
Nicht teilnehmende bedürftige Arbeitslose	82.162	69.214	145.011	106.384	402.771	

* Ohne Maßnahmen, die rein auf die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft ausgerichtet sind.

Quelle: Kopf/Wolff (2009); IEB und weitere Personendatensätze des IAB.

Tabelle 4.3 zeigt im Überblick, wie es um die Eingliederungswirkungen unterschiedlicher TM auf Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland bestellt ist. Eine Analyse der schulischen TM von Kopf (2009) ergab deutliche Unterschiede in der durchschnittlichen Eingliederungswirkung: Signifikant positive Effekte sind vor allem bei Maßnahmen zur Kenntnisvermittlung zu verzeichnen. Gegenüber den Nicht-Teilnehmer/-innen weisen die Teilnehmer/-innen an dieser Variante schulischer TM 28 Monate nach Beginn der Förderung eine um zwei bis vier Prozentpunkte gesteigerte Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf. Während die Wirkung der Maßnahmen zur Kenntnisvermittlung bei allen untersuchten Personengruppen auftritt, wirken sich schulische Maßnahmen zur Eignungsfeststellung ausschließlich bei westdeutschen Männern signifikant positiv aus. Bewerbungstrainings hingegen haben im Durchschnitt keine positive Wirkung. Bei den betrieblichen TM, die grundsätzlich eine höhere Eingliederungswirkung aufweisen, finden sich wiederum kaum Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmearten. Sowohl die Kenntnisvermittlung als auch die Eignungsfeststellungen im Betrieb steigern die Beschäftigungswahrscheinlich-

keit der Teilnehmer/-innen gegenüber den Nicht-Teilnehmer/-innen dauerhaft um 15 bis 20 Prozentpunkte (vgl. Kopf/Wolff 2009, S. 4 ff.). Ein ähnlicher Effekt zeigt sich auch bei der Stabilität der im Anschluss an eine TM aufgenommenen Beschäftigung.

Bei den schulischen TM wirken Bewerbungstrainings und Maßnahmekombinationen wiederum nicht integrationsfördernd, während Maßnahmen zur Eignungsfeststellung und Kenntnisvermittlung zumindest für einige Gruppen von Maßnahmeteilnehmern die Wahrscheinlichkeit erhöhen, in den ersten 17 Monaten nach Maßnahmebeginn eine Beschäftigung aufzunehmen, die mindestens ein Jahr dauert. Bei den betrieblichen TM steigen dagegen die Chancen auf stabile Beschäftigung um 13 bis 19 Prozentpunkte. Bisher wurde allerdings nicht untersucht, ob es sich hierbei um Beschäftigungsverhältnisse in demselben Betrieb handelt, in dem auch die TM durchgeführt wurde. In diesem Fall wären zwei mögliche Interpretationen denkbar: Zum einen könnte die Maßnahme tatsächlich als Türöffner für eine dauerhafte Erwerbsintegration dienen und somit ihren eigentlichen Zweck erfüllen. Zum anderen könnte es aber auch auf mögliche Mitnahmeeffekte hindeuten.

Tabelle 4.3

Effekt der Maßnahmeteilnahme auf eine stabile Arbeitsmarktintegration

Maßnahmetyp	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Schulische Trainingsmaßnahmen				
Bewerbungstraining	-2,9***	-1,4	0,0	-0,1
Eignungsfeststellung	1,9***	2,8	1,4*	-0,9
Kenntnisvermittlung	1,3*	2,1***	2,4***	0,9
Maßnahmekombination	0,0	1,5*	0,4	-0,2
Betriebliche Trainingsmaßnahmen				
Eignungsfeststellung	13,9***	18,7***	13,2***	15,5***
Kenntnisvermittlung/Kombination	14,9***	17,0***	13,3***	15,0***

Quelle: Kopf/Wolff (2009); Auswertungen aus den IEB und weiteren Personendatensätzen des IAB; Nettowirkung auf die Chance einer regulären Beschäftigungsaufnahme innerhalb der ersten 17 Monate nach Teilnahmebeginn, die mindestens ein Jahr andauert, in Prozentpunkten; *** = 1 % Signifikanzniveau, ** = 5 % Signifikanzniveau, * = 10 % Signifikanzniveau.

Die teils deutlichen Unterschiede in den Maßnahmewirkungen lassen sich jedoch vermutlich nicht allein mit den jeweiligen Inhalten erklären. Vielmehr könnten sie auch daher rühren, dass den verschiedenen Maßnahmetypen Teilnehmer/-innen mit unterschiedlichen Beschäftigungschancen bzw. Vermittlungshemmnissen zu-

gewiesen wurden. Um dies zu kontrollieren, vergleicht Kopf (2009) die Teilnehmer/-innen nicht nur mit den Nicht-Teilnehmer/-nnen, sondern auch ähnliche Teilnehmer/-innen zwischen jeweils unterschiedlichen Programmen. Ein solcher paarweiser Vergleich wurde beispielsweise zwischen verschiedenen Arten von schulischen TM durchgeführt. Demnach hätten die Teilnehmer/-innen an Bewerbungstrainings bessere Integrationschancen gehabt, wenn sie an anderen schulischen TM teilgenommen hätten. Bewerbungstrainings etwa sollten mit besonderer Sorgfalt eingesetzt werden, da sie die Beschäftigungschancen der Teilnehmer/-innen – zumindest im Beobachtungszeitraum – nicht nur nicht befördert, sondern häufig sogar gemindert haben.

4.1.3 Die Förderung beruflicher Weiterbildung

Mit den Analysen von Kruppe (2009) sowie denen von Bernhard und Kruppe (2012) liegen erstmals seit Einführung des SGB II Forschungsergebnisse des IAB zu der Frage vor, wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Bereich der Grundversicherung wirkt. Dass die Evaluation dieses Instruments erst mit einiger Verzögerung durchgeführt werden konnte, ist vor allem auf die vergleichsweise lange Förderdauer von über einem Jahr zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die positive Wirkung beruflicher Weiterbildung – wie aus anderen Analysen bekannt ist – sich häufig erst nach mehreren Jahren zeigt (vgl. Lechner et al. 2007, 2011; Fitzenberger et al. 2006; Fitzenberger/Völter 2007). Angesichts dessen fällt der zugrunde liegende Beobachtungszeitraum immer noch recht kurz aus, erlaubt aber dennoch erste Einschätzungen der Beschäftigungswirkung.

Im SGB II wurde und wird berufliche Weiterbildung nur in geringem Umfang gefördert (vgl. Abbildung 4.1). Dazu mag die 2003 eingeführte Vorgehensweise beigetragen haben, nach der die Zuweisung nicht mehr unmittelbar durch die Vermittlungsfachkraft, sondern über einen sogenannten Bildungsgutschein erfolgt. Dieser beschreibt lediglich den Qualifikationsbedarf, während der Leistungsberechtigte das erforderliche Qualifizierungsprogramm selbständig zu suchen hat. Dies führte dazu, dass sowohl die Vergabe als auch die Einlösung des Bildungsgutscheins mitunter sehr selektiv erfolgte. So wurde der Bildungsgutschein überproportional häufig an Personen mit besseren Arbeitsmarktchancen vergeben. Dass Leistungsberechtigte mit geringeren Beschäftigungsaussichten den Gutschein seltener erhalten, könnte Kruppe (2009) zufolge in den Nutzenkalkülen der jeweils zuständigen Vermittlungsfachkraft begründet sein: So könnte diese die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme nach bzw. infolge der Qualifizierung für die geförderte Person als zu gering einschätzen – sei es aufgrund individueller Hemmnisse, sei es aufgrund der allgemeinen Arbeitsmarktlage.

Nicht intendierte Selektivitäten treten aber auch bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen auf, wie die Analyse von Kruppe (2009) zeigt. Grundlage seiner Untersuchung sind Daten von 130.000 Personen, die 2005 erstmals einen Bildungsgutschein erhalten haben. Sein Fazit: Die beobachteten Selektivitäten lassen sich sowohl auf individuelle als auch auf trägerseitige Faktoren zurückführen. So lösen etwa Personen mit geringerem Bildungsniveau sowohl im SGB III wie im SGB II ihren Gutschein unterdurchschnittlich häufig ein. Werden beide Rechtskreise gemeinsam betrachtet, zeigt sich, dass Personen, die sich ausschließlich durch die Rechtskreiszugehörigkeit unterscheiden, eine geringere Einlösewahrscheinlichkeit bereits dadurch haben, dass sie dem Rechtskreis des SGB II zugehören. Der Grund für diese Unterschiede ist auf Basis der Analysen von Kruppe (2009) nicht zu ermitteln. Eine mögliche Ursache könnten die unterschiedlichen Beratungs- und Betreuungsleistungen in beiden Rechtskreisen sein. Zudem wäre denkbar, dass die Rechtskreiszugehörigkeit mit individuellen Merkmalen korreliert, die sich in den Prozessdaten jedoch nicht beobachten lassen. Aufseiten der Bildungsträger kann vor allem die Verfügbarkeit erforderlicher Maßnahmen die Einlösewahrscheinlichkeit beeinflussen. Während die Anbieter vor der Einführung des Bildungsgutscheins relative Planungssicherheit hinsichtlich des Zeitraums und der Teilnehmerzahl für ihre Kurse hatten, erschwert der durch den Bildungsgutschein ausgelöste Wettbewerb diese Planungssicherheit. Insbesondere in ländlichen Regionen oder für eher selten nachgefragte Bildungsinhalte kann dies dazu führen, dass bestimmte Kurse gar nicht oder nur sehr unregelmäßig angeboten werden. Dies kann für den einzelnen Arbeitslosen bedeuten, dass er seinen Bildungsgutschein im festgelegten Zeitraum nicht einlösen kann.

Der Beitrag von Bernhard und Kruppe (2012) geht der Frage nach, welche Beschäftigungseffekte die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung hat. Ihre Analyse berücksichtigt jene erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die einen Bildungsgutschein eingelöst und die jeweilige Maßnahme zwischen Februar und April 2005 angetreten haben. Als Erfolgsvariablen fungieren die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie die Überwindung von Hilfebedürftigkeit. Ermittelt wurden die Nettoeffekte, die sich aus dem Vergleich von Teilnehmer/-innen mit ähnlichen Nicht-Teilnehmer/-innen ergeben. Die Kontrollgruppe wurde mittels Propensity-Score-Matching ermittelt. Die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wurden hinsichtlich ihrer Dauer getrennt ausgewertet (bis zu einem Jahr und mehr als ein Jahr), die Wirkung zudem für Männer und Frauen sowie getrennt nach Ost- und Westdeutschland berechnet (vgl. Tabelle 4.4).

Tabelle 4.4

Eintritte in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) zwischen
01.02.2005 und 30.04.2005 (SGB II)

	Anzahl der Fälle (nach Matching)	
	Teilnehmende	Vergleichsgruppe
FbW bis 1 Jahr	3.376	67.753
FbW über 1 Jahr	362	67.740
Männer in Ostdeutschland	917	10.611
Frauen in Ostdeutschland	490	12.970
Männer in Westdeutschland	1.508	18.539
Frauen in Westdeutschland	762	25.379

Quelle: Bernhard/Kruppe (2012); Vergleichsgruppe arbeitslos (SGB II) am 31.01.2005 (ohne Daten der kommunalen Träger).

Den Ergebnissen der Analyse zufolge hat die Förderung beruflicher Weiterbildung durchaus positive Wirkungen. Die Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu einem Jahr erhöhen die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen 28 Monate nach Beginn der Maßnahme um zehn Prozentpunkte. Gleiches gilt für die Überwindung des ALG-II-Bezugs: Drei Jahre nach Beginn der Förderung sind die Teilnehmer/-innen im Schnitt seltener bedürftig als die Vergleichsgruppe (vgl. Bernhard/Kruppe 2012). Für Fördermaßnahmen mit einer Laufzeit von über einem Jahr konnten noch keine signifikanten Effekte ermittelt werden, wenngleich der bisherige Verlauf erwarten lässt, dass auch deren Beschäftigungschancen steigen.

Mit Blick auf einzelne Gruppen von Teilnehmer/-innen machen die Analysen von Bernhard und Kruppe (2012) deutlich, dass insbesondere Männer, und zwar in West- wie Ostdeutschland, von beruflicher Weiterbildung profitieren. Im Falle ostdeutscher Teilnehmer erhöht die Förderung ihre Beschäftigungschancen sogar um 13 Prozentpunkte (vgl. ebd., S. 23, Tabelle 4). Die Förderung beruflicher Weiterbildung kann somit durchaus auch im Bereich der Grundsicherung als wirksames Instrument bewertet werden. Sie erhöht die Eingliederungschancen der Teilnehmer/-innen und begünstigt so die Überwindung von Hilfebedürftigkeit. Einschränkend muss jedoch konstatiert werden, dass die mit der Einführung des Bildungsgutscheins entstandenen Hürden einen selektiven Maßnahmeinsatz begünstigen.

4.2 Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt

Im Unterschied zu den bislang vorgestellten Maßnahmen zielen die nachfolgend vorgestellten Förderinstrumente unmittelbar auf die Aufnahme geförderter – abhängiger wie selbständiger – Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Abhän-

gige Beschäftigung wird zumeist mithilfe von Eingliederungszuschüssen (EGZ) gefördert. Während in verschiedenen Untersuchungen der letzten Jahre die positive Beschäftigungswirkung dieses Förderinstruments wiederholt bestätigt werden konnte, rückt die hier vorgestellte Studie dessen Umsetzung in den Jobcentern in den Vordergrund (Abschnitt 4.2.1). Auch die Förderung selbständiger Beschäftigung, die im Bereich der Grundsicherung mit dem Einstiegsgeld (§ 16b SGB II) erfolgt, leistet einen positiven Beitrag zur Überwindung von Arbeitslosigkeit. Die hier vorgestellte Analyse konzentriert sich indes stärker auf die Frage, wie sich die strukturelle Zusammensetzung der Bezieher von Einstiegsgeld entwickelt hat und welche Faktoren die Förderhöhe beeinflussen (Abschnitt 4.2.2).

4.2.1 Die Implementation des Eingliederungszuschusses (EGZ) und seiner Varianten

Die Analysen zur Beschäftigungswirkung, wie sie von Bernhard et al. (2008) für den EGZ durchgeführt wurden, geben detailliert Aufschluss darüber, wie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für welche Zielgruppe wirken. Auf diese Weise helfen sie, das Eingliederungspotenzial der jeweiligen Maßnahmen besser abzuschätzen. Nicht immer lassen sich damit aber auch die Gründe für die gemessenen Wirkungen ermitteln. Daher sind flankierende Studien sinnvoll, die potenzielle Einflussfaktoren untersuchen und sich gewissermaßen mit den Voraussetzungen oder Randbedingungen der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen befassen. Zu diesen Faktoren gehört nicht zuletzt die administrative Umsetzung in den Jobcentern, wie sie für den EGZ und seine Varianten von Brüssig et al. (2011) untersucht wurde. Vorrangiges Interesse der qualitativen Implementationsstudie war, wie das Instrument von Fach- und Führungskräften einerseits und von Betrieben andererseits gehandhabt wird, und inwieweit Arbeitsuchende in die Förderentscheidung einbezogen werden. Die Studie basiert auf 69 Interviews mit Fach- und Führungskräften, die in insgesamt 14 Arbeitsagenturen und Jobcenter in fünf Regionen geführt wurden. Zusätzlich wurden 48 geförderte Arbeitnehmer/-innen befragt.

Den Ergebnissen der Studie zufolge sind EGZ in den untersuchten Agenturen und Jobcentern ein vertrautes Instrument, das die Befragten als „überwiegend positiv“ (Brüssig et al. 2011, S. 3) bewerten. Unterschiede in der Bewertung sind jedoch zwischen Führungskräften und den stellenorientierten bzw. bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften festzustellen. Während die Führungskräfte den Einsatz von EGZ zurückhaltender einschätzen, betrachten vor allem die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte die EGZ als ein „außerordentlich wichtiges Instrument“ (ebd.), gerade um Arbeitsuchende mit Leistungseinschränkungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Vergleich zu den bewerberorientierten Vermittler/-innen macht sich

hier bemerkbar, dass deren Einsatzbereich an der Schnittstelle zu den Betrieben liegt, denen sie Personalvorschläge unterbreiten und ggf. Lohnkostenzuschüsse in Aussicht stellen. Die bewerberorientierten Vermittler/-innen dagegen sind weniger in die Vergabeentscheidungen eingebunden, weshalb ihre Bewertung von EGZ etwas zurückhaltender ausfällt als die ihrer stellenorientierten Kollegen/-innen.

Ein bemerkenswertes Ergebnis der Studie ist, dass sich die 2007 erfolgte Ausdifferenzierung der EGZ aus Sicht der Autor/-innen nicht bewährt hat. So zeigen ihre Ergebnisse, dass die neuen Fördervarianten über die Arbeitsagenturen und SGB-II-Träger hinaus kaum bekannt sind. Insbesondere Arbeitgeber – und damit die eigentlichen Adressaten dieser Leistungen – sind über die detaillierten Förderbestimmungen kaum informiert, sondern verlassen sich auf die Information durch die Vermittlungsfachkräfte. Der Erfolg der gesetzlichen Neuerungen wird aber auch durch die Vermittlungsfachkräfte selbst infrage gestellt, die der Neuerung durchweg skeptisch gegenüberstehen. Sie kritisieren beim EGZ für ältere Erwerbslose die lange Mindestförderdauer sowie die fehlende Nachbeschäftigungspflicht und befürchten dadurch erhöhte Mitnahmeeffekte. Auch würden die Fördermöglichkeiten durch den Eingliederungsgutschein für Ältere kaum erhöht. Schließlich wird die Umsetzungspraxis wegen des erforderlichen Qualifizierungsplans als „unnötig kompliziert“ (ebd.) wahrgenommen. Ähnlich werden auch die Änderungen des EGZ für jüngere Arbeitslose bewertet, der aufgrund des teils hohen bürokratischen Aufwands wenig genutzt wird, sodass hier stärker von anderen Fördermöglichkeiten wie Praktika, berufsvorbereitenden Maßnahmen oder Ausbildungsboni Gebrauch gemacht wird. Durchweg positiv werden dagegen die Fördermöglichkeiten für Schwerbehinderte bewertet. Um die Nachteile dieser Personengruppe gegenüber anderen Arbeitsuchenden auszugleichen, sei hier eine Förderung unerlässlich (vgl. ebd., S. 5).

Hervorzuheben ist weiterhin, dass in der Untersuchung von Brüssig et al. (2011) die befürchtete „Förderkonkurrenz“ (Bernhard et al. 2008) zwischen den jeweils eigenständigen SGB-III- und SGB-II-Trägern im Bereich der EGZ nicht beobachtet werden konnte. Angesichts der unabhängigen Vergabe von EGZ durch beide Träger, so die Sorge, könnten Betriebe versuchen, die Vermittler/-innen beider Einrichtungen gegeneinander auszuspielen, um so bessere Förderkonditionen zu erhalten. Dies konnte dadurch verhindert werden, dass Agentur und Jobcenter zumindest teilweise einen gemeinsamen Arbeitgeberservice betreiben. In den anderen Fällen konnte der Entscheidungsspielraum der Vermittlungsfachkräfte durch ermessenslenkende Weisungen begrenzt und eine mögliche Konkurrenz zwischen SGB-III- und SGB-II-Trägern vermieden werden. Die Betriebsbefragungen von Brüssig und Schwarzkopf (2011) zeigen zudem, dass die Betriebe nicht aufgrund der Höhe der – vormals gewährten oder antizipierten – Förderung mit einem der beiden Träger zusammenarbeiten, sondern aufgrund vorheriger Erfahrungen und der Dienstleistungsqualität.

Interessante Ergebnisse liefert zudem die Befragung der geförderten Arbeitsuchenden. Demnach werden Arbeitsuchende nicht in die Förderentscheidung einbezogen, wenn Betriebe EGZ für Bewerber beantragen, die sie bereits zuvor in Betracht gezogen haben. Anders stellt sich die Situation dagegen dar, wenn die Vermittlungsfachkraft den Arbeitsuchenden eine Förderung unter der Voraussetzung in Aussicht stellt, dass sie einen einstellungsbereiten Betrieb finden. Den damit eröffneten Entscheidungsspielraum nutzen die Arbeitsuchenden jedoch auf teils gegensätzliche Weise: Während ein Teil der Arbeitsuchenden dieses Angebot als eine Beschäftigungschance begreift und die Fördermöglichkeit offensiv in das Bewerbungsgespräch einbringt, hielt ein anderer Teil der Befragten diese Information – aus Angst vor dem Stigma der offiziell festgeschriebenen Leistungsminderung – zunächst zurück. Auch in den Arbeitgeberinterviews spielen diese beiden Aspekte insofern eine zentrale Rolle, als das Wissen um die Möglichkeit einer staatlichen Förderungsleistung für einige Arbeitgeber ein wichtiges Einstellungskriterium darstellt, während andere das Förderangebot eher als Signal für eine geminderte Leistungsfähigkeit der potenziellen Bewerber/-innen deuten – was sich negativ auf deren Einstellungschancen auswirkt. In ihren Schlussfolgerungen betonen die Autor/-innen daher, dass die Wirkungen von Lohnkostenzuschüssen auf das betriebliche Rekrutierungsverhalten „nicht überschätzt“ (Brussig/Schwarzkopf 2011, S. 7) werden sollte. Zudem empfehlen sie dem Gesetzgeber, die 2007 eingeführte Ausdifferenzierung – mit Ausnahme der Variante für schwerbehinderte Menschen – zurückzunehmen. Diese Empfehlung wurde durch die Instrumentenreform des Jahres 2011 weitgehend aufgegriffen.

4.2.2 Die Gründungsförderung mit dem Einstiegsgeld

Neben abhängigen Beschäftigungsverhältnissen wird als weiterer Weg aus dem Leistungsbezug auch die Aufnahme selbständiger Beschäftigung gefördert. Wie erstere wurde auch die Gründungsförderung im Bereich der Grundsicherung während der ersten vier Jahre der SGB-II-Forschung am IAB evaluiert. Hierbei stand die Frage im Vordergrund, inwieweit auf diesem Wege der Leistungsbezug überwunden werden kann. Wolff/Nivorozhkin (2008) zufolge zeigen sich 20 Monate nach Beginn der Förderung deutlich positive Nettowirkungen. So war der Anteil von Personen ohne Hilfebezug unter den Geförderten in Westdeutschland um 16 Prozentpunkte, in Ostdeutschland immerhin noch um elf Prozentpunkte höher als in einer Vergleichsgruppe von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht gefördert wurden. In einer neueren Studie haben Haller et al. (2010) untersucht, wie sich die Zusammensetzung der mit dem Einstiegsgeld Geförderten zwischen 2005 und 2009 entwickelt hat. Zudem haben sie sich mit der Frage

auseinandergesetzt, welche Faktoren die Höhe des gewährten Einstiegsgeldes beeinflussen.⁷

Das Einstiegsgeld gehört mit knapp 20.000 Zugängen im Jahr 2009 auch weiterhin zu den zahlenmäßig kleineren Förderinstrumenten des SGB II. Gegenüber dem Einführungsjahr der Grundsicherung lagen die Zugangszahlen in den Jahren 2006 und 2007 deutlich höher, sind seitdem jedoch wieder rückläufig. Der Vergleich zwischen dem Einstiegsgeld im SGB II und dem Gründungszuschuss im SGB III zeigt zudem, dass die Intensität der Gründungsförderung in der Grundsicherung deutlich geringer ist: Während im SGB III im Jahr 2008 pro 10.000 Arbeitslose 95 Gründungsförderungen (35 durch die „Ich-AG“, 60 durch das Überbrückungsgeld) gewährt wurden, waren es im SGB II lediglich fünf.

Analysiert man, wie sich die strukturelle Zusammensetzung der Geförderten entwickelt hat, so zeigen sich vor allem geschlechtsspezifische Differenzen: Frauen waren, insbesondere kurz nach Einführung des SGB II, deutlich unterrepräsentiert. Im Jahr der Einführung der Grundsicherung betrug der Anteil von Frauen an allen Förderfällen deutschlandweit rund 30 Prozent – was lediglich gut zwei Drittel ihres Anteils an allen Arbeitslosen im SGB II entsprach. In Westdeutschland war dieses Missverhältnis bis zum Ende des Beobachtungszeitraums noch etwas ausgeprägter als in den ostdeutschen Bundesländern (vgl. Tabelle 4.5).

Für das Jahr 2009 weisen Haller et al. (2010) neben Angaben zur strukturellen Zusammensetzung der Geförderten nach Region und Geschlecht noch Informationen zu Alter und Bildungsniveau sowie zur Nationalität der Geförderten aus (für weitere Informationen vgl. ebd., S. 9 ff.). Dabei zeigt sich: Die Altersgruppe zwischen 25 und 49 Jahren ist bundesweit deutlich überrepräsentiert. Während in Westdeutschland auch Personen über 50 Jahren relativ intensiv gefördert wurden, sind es in Ostdeutschland eher Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren. Weiterhin wurden Arbeitslose mit höherer Schulbildung verstärkt gefördert, sodass Personen mit Fachhochschulreife oder Abitur um rund das Dreifache überrepräsentiert sind. Demgegenüber sind Personen ohne und mit geringer Schulbildung deutlich unterrepräsentiert. Sie stellen knapp neun (ohne Schulabschluss) bzw. 26 Prozent (mit Hauptschulabschluss) aller Förderfälle, was lediglich dem 0,4- bzw. 0,6-fachen ihres Anteils an allen Arbeitslosen entspricht. Dieses Missverhältnis zwischen niedrig und hoch Qualifizierten ist bei den weiblichen Geförderten noch deutlich ausgeprägter als

⁷ Seit Jahresende 2010 wird im Rahmen der SGB-II-Forschung des IAB auch die Gründungsförderung durch das Einstiegsgeld untersucht. Im Vordergrund stehen hierbei die Implementation der Gründungsförderung in den Jobcentern sowie die mit diesem Instrument erfolgten Gründungen. Datengrundlage der Untersuchungen bilden u. a. qualitative Befragungen von Fachkräften der Jobcenter und Gründern. Die Studie ist am Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ angesiedelt und wird von Dr. Stefan Bernhard geleitet. Mittlerweile sind erste Befunde zur Implementation des Einstiegsgelds als IAB-Forschungsbericht erschienen (vgl. Pongratz et al. 2013). Für die vorliegende Darstellung konnten diese Ergebnisse jedoch nicht mehr berücksichtigt werden.

bei den männlichen, in beiden Fällen ist die Tendenz jedoch steigend. Beim Merkmal Nationalität ist die Differenz zwischen Geförderten mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit – zumindest im Durchschnitt – weniger deutlich, als dies bei den Merkmalen „Alter“ und „Geschlecht“ der Fall ist. Differenziert man jedoch zusätzlich nach Region und Geschlecht, zeigen sich durchaus deutliche Unterschiede: So sind etwa ausländische Frauen in Westdeutschland in der Gründungsförderung um ein Viertel unterrepräsentiert. In Ostdeutschland dagegen sind Arbeitslose mit ausländischer Staatsbürgerschaft generell deutlich überrepräsentiert (vgl. Tabelle 4.6)

Tabelle 4.5

Zugänge in Gründungsförderung (Einstiegsfeld) nach Region und Geschlecht

Jahr		2005	2006	2007	2008	2009
Anzahl der Zugänge						
Deutschland		17.147	32.568	32.176	24.794	19.884
Westdeutschland		11.184	19.449	17.415	12.242	10.062
Ostdeutschland		5.963	13.119	14.753	12.551	9.780
Anteil am Zugang in Prozent						
Deutschland	Männer	70,2	68,4	66,2	63,3	62,3
	Frauen	29,8	31,6	33,8	36,7	37,7
Westdeutschland	Männer	72,0	69,8	67,1	63,7	64,1
	Frauen	28,0	30,2	32,9	36,3	35,9
Ostdeutschland	Männer	66,8	66,3	65,1	62,8	60,4
	Frauen	33,2	33,7	34,9	37,2	39,6
Zugangsanteil relativ zum Anteil am Arbeitslosenbestand						
Deutschland	Männer	1,26	1,25	1,26	1,22	1,17
	Frauen	0,67	0,70	0,71	0,76	0,81
Westdeutschland	Männer	1,28	1,28	1,29	1,25	1,22
	Frauen	0,64	0,67	0,69	0,74	0,76
Ostdeutschland	Männer	1,22	1,20	1,21	1,18	1,11
	Frauen	0,74	0,75	0,75	0,80	0,87

Quelle: Haller et al. (2010); Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Angaben für 2005 und 2006 ohne kommunale Träger.

Trotz dieser Auffälligkeiten erweist sich die strukturelle Zusammensetzung der Geförderten insgesamt als wenig überraschend. Gerade bei jüngeren Personen fehlen häufig ausreichende Berufserfahrung sowie erforderliche Marktkennntnisse, um ein Gründungsvorhaben realisieren zu können. Dass die Einstiegsfeldgründer zumeist über eine höhere Schul- und Berufsausbildung als Arbeitslose im SGB II insgesamt verfügen, dürfte damit zusammenhängen, dass formale Abschlüsse (auch der Berufsausbildung) vielfach die Voraussetzung dafür sind, dass die Geförderten die notwendigen Kenntnisse für eine erfolgreiche Unternehmensgründung besitzen. Bereits die Analysen zur Teilnehmerstruktur der „Ich-AG“ und des „Überbrückungs-

geldes" bei der Evaluation der ersten drei „Hartz“-Gesetze zeigten, dass die geförderten Gründer im Durchschnitt über höhere Ausbildungsabschlüsse verfügten als die förderberechtigten Arbeitslosen insgesamt. Ausländer sind, gemessen an ihrem Anteil an allen Arbeitslosen im SGB II, überrepräsentiert. Dies könnte daran liegen, dass sie im Gegensatz zu Deutschen womöglich bessere Erfolgschancen und Einkommensperspektiven in der Selbständigkeit relativ zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung haben.

Tabelle 4.6

Zugänge in Gründungsförderung (Einstiegsgehd) nach Alter, Schulabschluss und Nationalität im Jahr 2009

	Deutschland	Westdeutschland			Ostdeutschland		
		Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
Gesamtzahl Zugänge	19.844	10.062	6.448	3.614	9.780	5.905	3.875
Alter – Anteil am Zugang in Prozent							
bis unter 25 Jahre	5,1	4,0	3,5	5,1	6,0	5,5	6,9
25 bis unter 50 Jahre	80,7	79,6	79	80,5	81,8	82,2	81,2
50 bis unter 65 Jahre	14,3	16,4	17,5	14,4	12,0	12,2	11,7
Alter – Zugangsanteil relativ zum Anteil am Arbeitslosenbestand							
bis unter 25 Jahre	0,59	0,49	0,41	0,65	0,64	0,58	0,74
25 bis unter 50 Jahre	1,2	1,16	1,16	1,17	1,26	1,25	1,27
50 bis unter 65 Jahre	0,59	0,7	0,74	0,61	0,47	0,49	0,44
Schulabschluss – Anteil am Zugang in Prozent							
kein Hauptschulabschluss	8,6	9,8	11,6	6,7	7,4	9,5	4,2
Hauptschulabschluss	25,8	32,5	34,7	28,6	19,0	23,4	12,3
Mittlere Reife	29,4	20,4	18,0	24,8	38,5	35,9	42,4
Fachhochschulreife	9,2	10,1	9,9	10,3	8,4	7,9	9,1
Abitur/Hochschulreife	17,8	15,9	14,4	18,6	19,8	16,4	24,9
keine Angabe	9,1	11,3	11,4	11,0	6,8	6,7	6,9
Schulabschluss – Zugangsanteil relativ zum Anteil am Arbeitslosenbestand							
kein Hauptschulabschluss	0,4	0,39	0,47	0,26	0,48	0,56	0,31
Hauptschulabschluss	0,61	0,7	0,71	0,66	0,56	0,63	0,4
Mittlere Reife	1,21	1,31	1,31	1,4	0,96	1,01	0,93
Fachhochschulreife	2,47	2,45	2,21	2,81	2,72	2,58	2,94
Abitur/Hochschulreife	2,92	2,64	2,31	3,21	3,16	2,66	3,93
Nationalität – Anteil am Zugang in Prozent							
Deutsche	81,2	77,7	75,2	82,0	84,8	83,3	87,0
Ausländer	18,6	22,1	24,5	17,8	15,0	16,4	12,9
keine Angabe	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1
Nationalität – Zugangsanteil relativ zum Anteil am Arbeitslosenbestand							
Deutsche	0,99	1,02	0,98	1,08	0,93	0,91	0,95
Ausländer	1,03	0,95	1,08	0,74	1,79	1,95	1,54

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Darüber hinaus haben sich Haller et al. (2010) mit den Determinanten der Förderhöhe beschäftigt. In ihrer Analyse werden die Förderbeträge zu Beginn der Einstiegsgeldförderung in Relation zur maßgeblichen Regelleistung gesetzt. In den Analysen ging es um die Frage, ob sich die Förderhöhe bereits vor Erlass der seit 2009 verbindlichen Rechtsverordnung an den dort festgeschriebenen Kriterien orientierte oder von diesen abwich. Analysiert wurden dafür die Zugänge in die Förderung mit dem Einstiegsgeld zwischen Januar 2005 und Juni 2009, wobei nur erstmalige Förderungen berücksichtigt wurden. Zusammengefasst zeigen ihre Schätzungen, dass sich die Förderhöhe auch vor Inkrafttreten der Rechtsverordnung zumeist an der Empfehlung der BA orientierte, 50 Prozent des maßgebenden Regelsatzes plus einen Aufschlag von zehn Prozentpunkten je weiterem Bedarfsgemeinschaftsmitglied zu veranschlagen. Dagegen liefern die Schätzungen wenig Anhaltspunkte dafür, dass sich die Förderhöhen bereits vor der Rechtsverordnung an der Arbeitslosigkeitsdauer oder am Vorhandensein von Vermittlungshemmnissen orientierten. Künftig wird zu beobachten sein, ob und wie sich die Förderhöhen mit der neuen Rechtsverordnung entwickeln.

4.3 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Zur Gruppe der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gehören schließlich die – besser als Zusatz- oder Ein-Euro-Jobs bekannten – Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Aufgrund einer Instrumentenreform können ALG-II-Bezieher seit 2009 keine ABM-Förderung mehr beginnen. Zwischen 2007 und 2012 existierte mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ) noch ein weiteres Instrument in dieser Gruppe. Arbeitsmarktpolitisch betrachtet sind diese Maßnahmen gegenüber der Vermittlung in Beschäftigung, der Berufsausbildung oder anderen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nachrangig zu behandeln, weshalb sie nur befristet eingesetzt werden und Arbeitslosen mit besonders geringen Beschäftigungsaussichten vorbehalten bleiben sollen. Dennoch wurden seit Einführung des SGB II vor allem die Zusatzjobs in beträchtlichem Umfang eingesetzt. Daher bildet die Untersuchung dieses Instruments und seiner Beschäftigungswirkung einen Schwerpunkt der SGB-II-Forschung am IAB. Neuere Untersuchungsergebnisse sind in Abschnitt 4.3.1 zusammengefasst. Mit der Analyse der Teilhabewirkung von Zusatzjobs wurden mittlerweile auch weitere Zieldimensionen untersucht (Abschnitt 4.3.2). Die Darstellungen zu den Arbeitsgelegenheiten werden mit Befunden zu den Substitutions- und Verdrängungseffekten dieses Instruments abgeschlossen (Abschnitt 4.3.3).

4.3.1 Die Beschäftigungswirkung der Arbeitsgelegenheiten

Auch wenn die Zusatzjobs keineswegs ausschließlich der unmittelbaren Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt dienen, bleibt dies doch ein maßgebliches Ziel dieses Instruments.⁸ In Ergänzung bereits vorliegender Befunde werden daher nachfolgend neuere Untersuchungen zur Beschäftigungswirkung von Arbeitsgelegenheiten vorgestellt. Dazu gehören sowohl Studien, die die längerfristige Wirkung der Zusatzjobs untersuchen als auch solche, die ihre Wirkungen mit anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung – insbesondere mit der Entgeltvariante der Arbeitsgelegenheiten und den ABM – vergleichen. Darüber hinaus werden auch Studien berücksichtigt, die den Einfluss betrieblicher Aspekte auf die Beschäftigungswirkung von Zusatzjobs betonen.

Langfristige Beschäftigungswirkungen von Arbeitsgelegenheiten

Dank des größeren zeitlichen Abstands zur Einführung des SGB II ist es nunmehr möglich, auch die langfristigen Effekte der Arbeitsgelegenheiten zu erfassen. Mit den mittlerweile vorliegenden Daten lässt sich die Beschäftigungssituation der Teilnehmenden bis zu 28 Monate nach Maßnahmeeintritt erfassen. Hohmeyer (2009) hat dazu Teilnehmer/-innen an Arbeitsgelegenheiten (in der Mehraufwandsvariante), die im Frühjahr 2005 in die Maßnahme eingetreten sind, mit ähnlichen Arbeitslosen verglichen, die zum selben Zeitpunkt keinen Zusatzjob aufgenommen haben. Ihre Ergebnisse bestätigen im Kern die Befunde älterer Analysen (vgl. Wolff/Hohmeyer 2008). So ist die Beschäftigungswirkung der Zusatzjobs – nach Überwindung des anfänglich bestehenden Lock-in-Effekts – auch langfristig weitgehend neutral. Eine signifikante Verbesserung der Integrationschancen in ungeforderte Beschäftigung ließ sich nur bei Teilnehmerinnen im Westen Deutschlands ausmachen. Gleichwohl weisen alle betrachteten Gruppen von Teilnehmer/-innen auch 28 Monate nach Beginn der Maßnahme eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit auf, den Bezug von Arbeitslosengeld II überwunden zu haben. Ein denkbarer Grund für diesen Effekt könnte darin bestehen, dass die Zusatzjobs die Reservationslöhne der Teilnehmer/-innen senken – im Sinne aktivierender Arbeitsmarktpolitik ein durchaus gewünschter Effekt. Aus diesem Grund jedoch gehen sie über-

8 Die mit dem Einsatz der Zusatzjobs verfolgten Zielsetzungen sind denkbar heterogen. Mit Blick auf die Geförderten selbst reichen sie von der Verbesserung der Beschäftigungschancen über die Erprobung von Arbeits- und Leistungsbereitschaft bis zur Stärkung sozialer Integration und Teilhabe (vgl. Bellmann et al. 2006). Mit der 2012 in Kraft getretenen Instrumentenreform im SGB II wurden auch die Zielsetzungen der Zusatzjobs neu gefasst. In den fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit (2012b, S. 7) werden nur noch zwei Ziele explizit benannt: die „(Wieder-)Herstellung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit“ sowie „eine Teilhabe am Erwerbsleben mit dem Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.“ Dies schließt jedoch nicht aus, dass auf Ebene einzelner Jobcenter weitere Ziele verfolgt werden und die Zusatzjobs Wirkungen in anderen Dimensionen entfalten können.

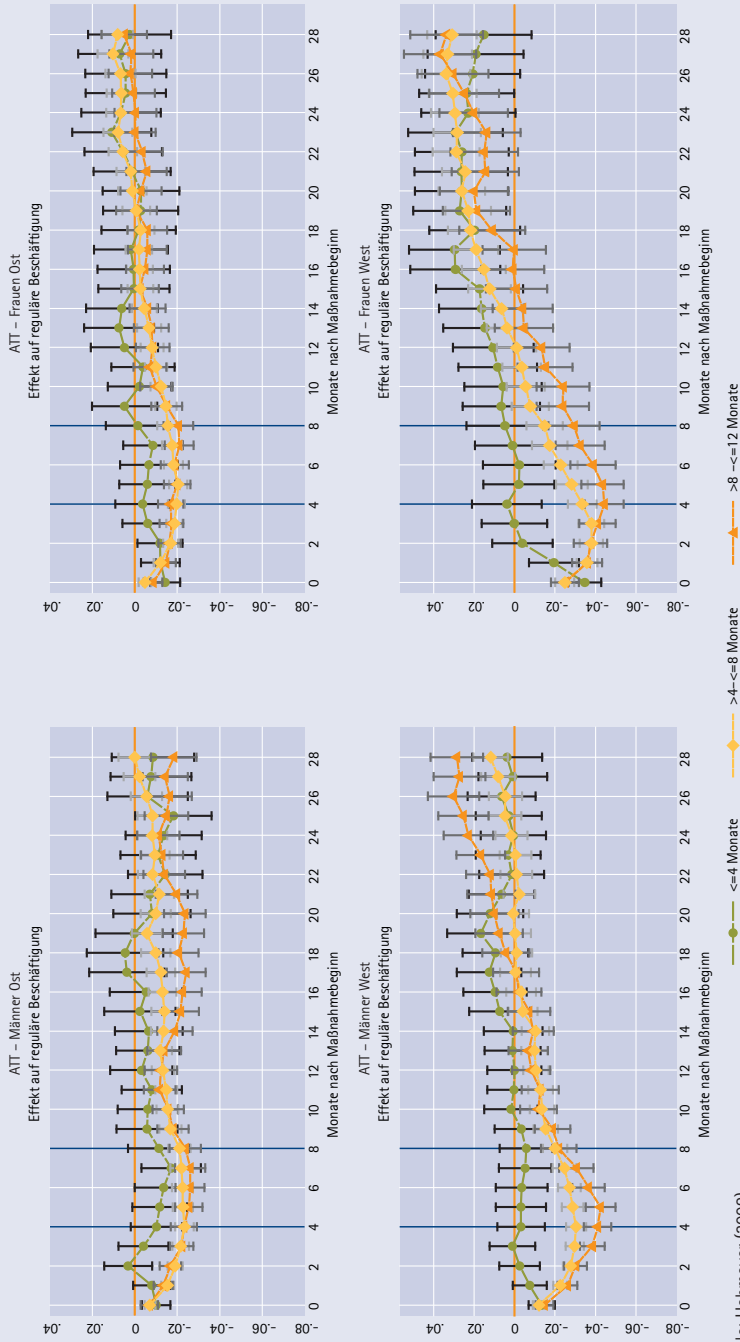
proportional häufig Beschäftigungsverhältnisse ein, die nicht bedarfsdeckend sind, und bleiben daher weiterhin hilfebedürftig. Eine weitere Erklärung könnte auch in der Entstehung von Maßnahmesequenzen liegen, wofür sich in den Analysen von Hohmeyer (2009) erste Indizien finden (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.4). So war bei allen Teilnehmer/-innen die Wahrscheinlichkeit, nach dem Zusatzjob erneut an einer Maßnahme teilzunehmen, nach 28 Monaten immerhin um rund zehn Prozentpunkte höher als bei der Vergleichsgruppe.

Darüber hinaus hat Hohmeyer (2009) erstmals analysiert, ob und inwieweit sich die Beschäftigungswirkung der Zusatzjobs nach ihrer Laufzeit unterscheidet. Hierzu unterschied die Autorin zwischen Maßnahmen, die unter vier Monaten, zwischen vier und acht Monaten sowie acht bis zwölf Monate andauerten. Wenig überraschend ist zunächst, dass der Lock-in-Effekt bei längerer Dauer der Maßnahme deutlich stärker ausgeprägt ist als bei kürzeren Laufzeiten (vgl. Abbildung 4.2).

Ein Jahr nach Beginn der Maßnahme haben die Lock-in-Effekte bei Maßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als vier Monaten negative Gesamteffekte auf den Übergang in ungeforderte Beschäftigung. Auch paarweise Maßnahmevergleiche bestätigen, dass die meisten Teilnehmer/-innen bessere Eingliederungschancen gehabt hätten, wenn sie an einem Zusatzjob mit kürzerer Laufzeit teilgenommen hätten. Zumindest bei Teilnehmer/-innen in Westdeutschland zeigt sich zwei Jahre nach Beginn der Maßnahme jedoch ein anderes, positiveres Bild: Während die Zusatzjobs mit kürzeren Laufzeiten keine Beschäftigungswirkung mehr entfalten, erzielen Maßnahmen mit längerer Laufzeit bessere Resultate. So lassen sich bis zum Ende des Beobachtungszeitraums signifikant positive, wenn auch mit etwa zwei Prozentpunkten relativ geringe Wirkungen ermitteln. Bei den westdeutschen Frauen lässt sich dieser Effekt der Autorin zufolge ursächlich auf die Dauer der Maßnahme zurückführen – denn beim Zugang in die unterschiedlichen Maßnahmen sind kaum Selektionseffekte zu beobachten. Bei den männlichen Teilnehmern in Westdeutschland können derartige Effekte dagegen nicht ausgeschlossen werden. Die Teilnehmer an den verschiedenen Maßnahmen unterscheiden sich also sehr deutlich voneinander. Daher ist davon auszugehen, dass vor allem Arbeitslose mit ohnehin schlechteren Arbeitsmarktchancen Zusatzjobs mit längerer Dauer erhalten.

Abbildung 4.2

Nettoeffekte von AGH auf reguläre Beschäftigung nach Maßnahmedauern



Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Vergleich

Die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, wie sie von Hohmeyer (2009) untersucht wurden, bilden nur eine von mehreren Varianten „Beschäftigung schaffender Maßnahmen“ im Bereich der Grundsicherung. Hinzu kommen die „Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante“ sowie die von 2005 bis Ende 2008 eingesetzten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der vergleichenden Analyse zusammen, die Hohmeyer und Wolff (2010; vgl. auch Hohmeyer/Wolff 2012) für diese drei Varianten durchgeführt haben (für die Entwicklung der Zugangszahlen in den Jahren 2005 bis 2009 vgl. Tabelle 4.7). Die Autoren untersuchten, ob und inwieweit sich die Wirkungen der drei Instrumente auf die Beschäftigungschancen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unterscheiden. Dazu wurden Personen, die zwischen Mai und Juli 2005 in eine der drei Maßnahmen eingetreten waren, sowohl untereinander verglichen als auch mit Personen, die an keiner der drei Maßnahmen teilnahmen. Die Kontrollgruppe bilden somit erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die Ende April 2005 arbeitslos waren und in den drei Folgemonaten nicht eine der drei Maßnahmen aufgenommen haben. Als Datengrundlage fungieren die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), die um Informationen aus den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit ergänzt wurden.

Wirft man zunächst einen Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen, zeigen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den drei Instrumenten: Während mit den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und ABM sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse⁹ geschaffen werden, die Beschäftigten somit einen Arbeitslohn von ihrem jeweiligen Arbeitgeber erhalten, sehen die Zusatzjobs eine Mehraufwandsentschädigung vor, die den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gewährt wird. Diese beträgt bis zu zwei Euro pro Arbeitsstunde. Ein weiterer Unterschied zwischen den drei Instrumenten besteht in dem gesetzlich vorgesehenen Einsatzkontext. So unterliegen Zusatzjobs wie ABM den Kriterien der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“. Für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante gelten diese Restriktionen hingegen nicht, sie können daher auch in erwerbswirtschaftlichen Beschäftigungsfeldern zum Einsatz kommen. In diesem Fall ist zu erwarten, dass Übertritte in reguläre Beschäftigung wahrscheinlicher sind (einen detaillierteren Vergleich der institutionellen Rahmenbedingungen geförderter Beschäftigung im SGB II bietet der Beitrag von Kupka/Wolff 2009).

9 Während im Falle der ABM kein Beitrag zur Arbeitslosenversicherung abgeführt wurde, waren die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante bis Ende 2008 arbeitslosenversicherungspflichtig.

Tabelle 4.7

Zugänge in Beschäftigung schaffende Maßnahmen (2005 bis 2009)

	2005	2006	2007	2008	2009*
Zugänge in ABM (Angaben in Tausend)					
Gesamt	61,6	62,4	50,1	60,4	
Ostdeutschland	51,1	52,3	41,2	53,0	
Frauenanteil (in Prozent)	39,3 %	40,0 %	40,4 %	40,8 %	
Westdeutschland	10,4	10,1	8,9	7,4	
Frauenanteil (in Prozent)	31,2 %	32,6 %	32,3 %	33,3 %	
Zugänge in Zusatzjobs (Angaben in Tausend)					
Gesamt	603,9	704,5	667,1	643,7	596,1
Ostdeutschland	287,9	298,0	265,9	263,7	241,5
Frauenanteil (in Prozent)	44,9 %	44,6 %	44,5 %	45,1 %	43,8 %
Westdeutschland	316,0	406,5	401,2	380,0	354,6
Frauenanteil (in Prozent)	34,2 %	35,0 %	36,9 %	38,5 %	37,3 %
Zugänge in AGH Entgeltvariante (Angaben in Tausend)					
Gesamt	25,9	37,4	36,5	52,0	85,1
Ostdeutschland	16,3	19,5	16,7	22,1	55,1
Frauenanteil (in Prozent)	41,6 %	41,9 %	42,1 %	41,1 %	40,9 %
Westdeutschland	9,6	17,9	19,8	29,9	30,0
Frauenanteil (in Prozent)	36,3 %	32,4 %	32,2 %	35,1 %	33,8 %

* Im Jahr 2009 wurde der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf den Bereich der Arbeitslosenversicherung begrenzt. Angaben ohne kommunale Träger.

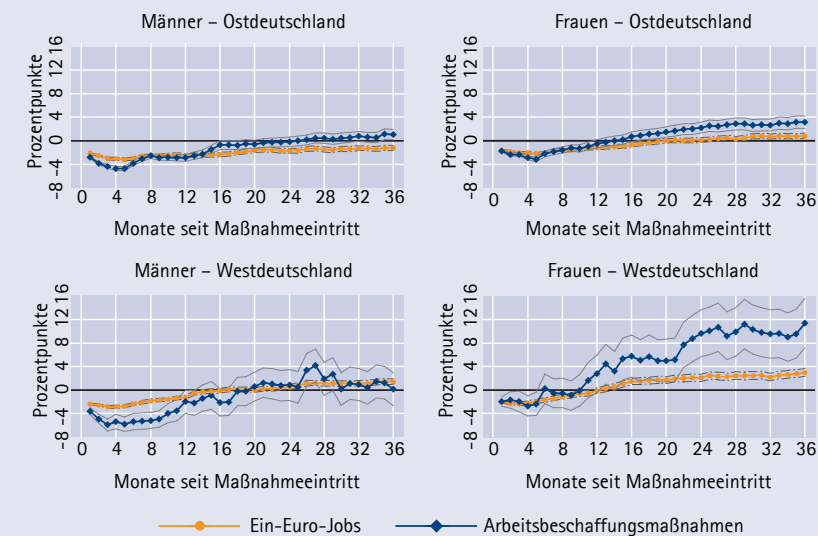
Quelle: Hohmeyer/Wolff (2010); Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen aus dem Data Warehouse.

Die Propensity-Score-Schätzungen geben zunächst Auskunft darüber, inwieweit die Zuweisung von Teilnehmer/-innen in die drei Maßnahmen selektiv erfolgt. Im Ergebnis zeigt sich, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren mit höherer Wahrscheinlichkeit in eine der drei Maßnahmen eintreten als ältere Arbeitslose im SGB II. Bemerkenswert ist weiterhin, dass mögliche Vermittlungshemmnisse, wie gesundheitliche Einschränkungen, fehlende (berufliche) Qualifikationen oder ein Migrationshintergrund, nicht zu einer höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit führen. Einen positiven Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit hat hingegen die Dauer der Arbeitslosigkeit, gleiches gilt für die Zahl bereits absolvierter Maßnahmeteilnahmen. Die Selektivitätsanalysen liefern somit keinen eindeutigen Hinweis darauf, dass mit den drei Instrumenten – wie vom Gesetzgeber intendiert – vorrangig Personen mit eher geringen Beschäftigungschancen gefördert werden. Vielmehr zeigt ein Blick auf die Kontrollgruppe nach erfolgreichem Matching (also nach Auswahl der statistischen Zwillinge der Teilnehmer an der jeweiligen Maßnahme), dass diese durchschnittlich höhere Arbeitsmarktchan-

cen aufweisen als die aller nicht teilnehmenden bedürftigen Arbeitslosen (für die beiden Varianten der Arbeitsgelegenheiten vgl. Hohmeyer/Wolff 2012, S. 3). Dies deutet darauf hin, dass die Teilnehmer/-innen aus dem Kreis der SGB-II-Arbeitslosen häufig eine Positivauswahl darstellen. In Westdeutschland ist dies für alle drei untersuchten Maßnahmen der Fall, in Ostdeutschland hingegen lediglich für die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

Abbildung 4.3

Nettoeffekte von Zusatzjobs und ABM gegenüber Nicht-Teilnahme



Lesebeispiel: Die Nettoeffekte von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante liegen für westdeutsche Frauen 36 Monate nach Maßnahmeeintritt vier Prozentpunkte höher als für Nicht-Teilnehmerinnen.

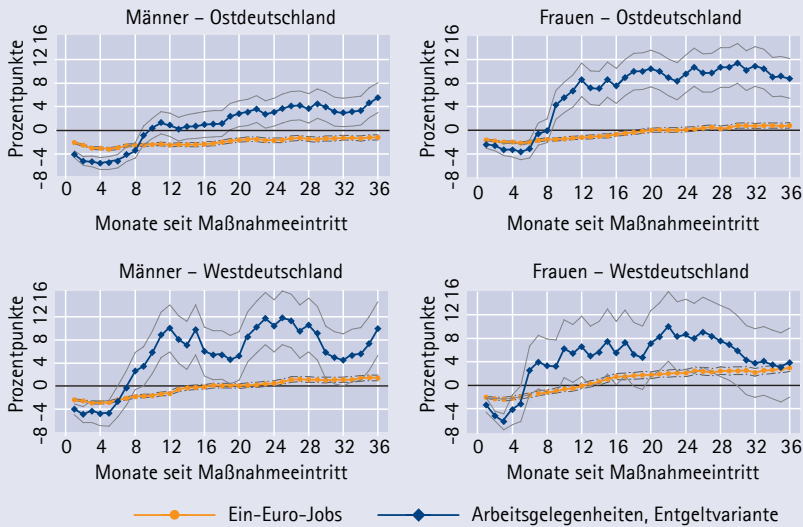
Quelle: Hohmeyer/Wolff (2010); Effekte sind mit den Konfidenzbändern (90 %) abgebildet.

Betrachtet man nun die Beschäftigungswirkung der drei Maßnahmen (vgl. hierzu Abbildung 4.3 und Abbildung 4.4), zeigt sich zumindest mit Blick auf die Zusatzjobs das inzwischen bekannte Bild: Nach quantitativ eher geringen Lock-in-Effekten weist die Maßnahmeteilnahme für alle Personengruppen – mit Ausnahme der ostdeutschen Männer – schwach positive Nettoeffekte auf, die auch 36 Monate nach Förderbeginn bestehen bleiben. Am deutlichsten fällt die Beschäftigungswirkung bei Frauen, insbesondere in Westdeutschland, aus. Bei den ABM sind die Lock-in-Effekte stärker als bei den Zusatzjobs – zumindest für die männlichen Teilnehmer. Gleichzeitig fällt die Beschäftigungswirkung nach rund einem Jahr im Vergleich zu diesen aber etwas stärker aus (insignifikante Ergebnisse bei männlichen Teilnehmern in Westdeutschland). Erneut profitieren Frauen in Westdeutschland in besonderem Maße: Die ermittelten positiven Nettoeffekte betragen hier bis zu zehn Pro-

zentpunkte. Die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante schließlich erzeugen zwar für alle untersuchten Gruppen zunächst die größten Lock-in-Effekte, führen aber in der Folge auch zu den quantitativ bedeutsamsten positiven Beschäftigungswirkungen. Aufgrund der vergleichsweise geringen Fallzahlen dieses Instruments sind die Effekte für westdeutsche Frauen gegen Ende des Beobachtungszeitraums jedoch nicht mehr signifikant.

Abbildung 4.4

Nettoeffekte von AGH Entgeltvariante und Zusatzjobs gegenüber Nicht-Teilnahme

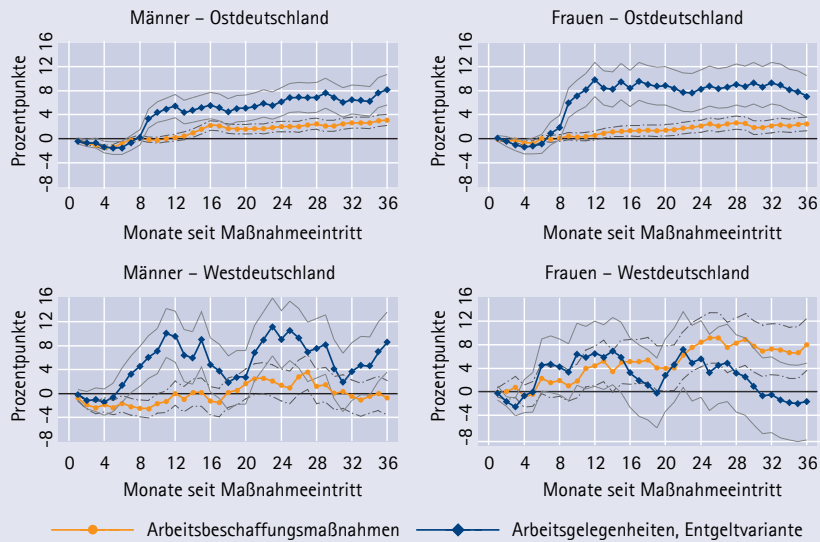


Quelle: Hohmeyer/Wolff (2010); Effekte sind mit den Konfidenzbändern (90 %) abgebildet.

Ein vergleichbares Ranking der Beschäftigungswirkung der Maßnahmen ergibt sich auch, wenn man sie paarweise direkt miteinander vergleicht (vgl. Abbildung 4.5). So hätten Beschäftigte in ABM, die stattdessen einen Zusatzjob aufgenommen hätten, zwar während der Dauer der Maßnahme leicht bessere Beschäftigungschancen gehabt. In den meisten Fällen wäre jedoch nach einer gewissen Zeit die ABM-Förderung besser gewesen. Dies gilt insbesondere für ostdeutsche Frauen. Deren Chancen, ein ungefordertes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, überstiegen bereits nach acht Monaten die Beschäftigungschancen derjenigen, die statt ABM einen Zusatzjob ausübten. Für weibliche ABM-Beschäftigte in Westdeutschland ist dies sogar schon nach rund vier Monaten der Fall. Zudem fallen die Nettoeffekte gegenüber einer Zusatzjobförderung hier deutlich stärker aus.

Abbildung 4.5

Nettoeffekte von AGH Entgeltvariante und ABM gegenüber Zusatzjobs



Lebeispiel: Die Nettoeffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen liegen für westdeutsche Frauen 36 Monate nach Maßnahmeeintritt acht Prozentpunkte höher, als dies bei Teilnehmerinnen an Zusatzjobs der Fall ist.

Quelle: Hohmeyer/Wolff (2010).

Insgesamt zeigt die Untersuchung von Hohmeyer und Wolff (2010), dass alle drei untersuchten Maßnahmen zumindest schwach positive, teils sogar deutlich ausgeprägte Beschäftigungswirkungen aufweisen. Zudem fällt auf, dass die Förderung von Arbeitsverhältnissen – wie im Falle der ABM und der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – kaum zu größeren Lock-in-Effekten führt als die Förderung von Zusatzjobs. Warum die Lock-in-Effekte nur geringfügig voneinander abweichen, ist indes noch ungeklärt. Denkbar wäre, dass das Lohnniveau der geförderten Arbeitsverhältnisse nur geringfügig oberhalb der Grundsicherungsleistungen liegt – und die Lohnanreize einer regulären Beschäftigung damit bestehen bleiben. Hochrelevant ist hingegen der unterschiedliche Einsatzkontext der drei Instrumente: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, die nicht den Kriterien der „Zusätzlichkeit“ und „Gemeinnützigkeit“ unterliegen, weisen im Vergleich zu den beiden anderen Instrumenten eine deutlich stärkere Beschäftigungswirkung auf. Dieser Befund bleibt auch nach Kontrolle unterschiedlicher individueller Merkmale der Teilnehmer/-innen robust.

„Klebeeffekte“ von Zusatzjobs

Die Übergangschancen der Teilnehmer/-innen können auch davon abhängen, wie die Betriebe die Förderinstrumente nutzen. Bei den Zusatzjobs wird die Übernahme

in reguläre Beschäftigung unter Umständen auch durch den rechtlichen Rahmen und die regionale Ausgestaltung der Maßnahme in einem „Netz der Akteure“ (Klemm et al. 2009) erschwert. So hindert das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ viele Teilnehmer/-innen in der Praxis daran, neue Kenntnisse im Sinne eines „Training-on-the-Job“ zu erwerben, die für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt tatsächlich verwertbar sind. Dies bestätigen auch Befragungen von Einsatzbetrieben, die die Funktion von Zusatzjobs vor allem in der Heranführung der Teilnehmer/-innen an den Arbeitsalltag sehen (vgl. Bela et al. 2009). Vor diesem Hintergrund haben Hohendanner et al. (2010) mit einer Kombination aus qualitativen und quantitativen Befragungsdaten untersucht, welche Faktoren den unmittelbaren Übergang von Zusatzjobber/-innen in eine reguläre Beschäftigung im gleichen Betrieb – der sogenannte „Klebeffekt“ – begünstigen. Im qualitativen Teil der Untersuchung wurden zwischen September 2005 und Februar 2007 regionale Netzwerkanalysen in 19 Kommunen durchgeführt. Datenbasis bildeten rund 100 leitfadengestützte Interviews, die mit Mitarbeiter/-innen von SGB-II-Trägern, Maßnahmeträgern und Einsatzbetrieben sowie politischen Akteuren geführt wurden (Sowa et al. 2012). Der quantitative Teil beruht auf einer Sondererhebung des IAB-Betriebspanels. In den Jahren 2006 und 2007 wurden rund 1.300 bzw. 1.000 standardisierte Interviews mit betrieblichen Experten von Trägern und Einsatzbetrieben geführt. Neben Angaben zur Art der Einrichtung wurden zudem Informationen zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten sowie zur Zahl von Abbrüchen und Übernahmen erhoben.

Im Zuge der qualitativen Studie wurde ermittelt, welche Bedingungen den „Klebeffekt“ begünstigen – trotz der oben angeführten Schwierigkeiten. Diese liegen erstens in Betrieben vor, in denen die Teilnehmer/-innen in die betrieblichen Arbeitsabläufe weitgehend integriert sind und mit den jeweiligen Stammkräften unmittelbar zusammenarbeiten. In diesen Betrieben arbeiten die geförderten Personen also nahe am Kerngeschäft. Begünstigt werden Übergänge von Maßnahmeteilnehmer/-innen auch, wenn das Stammpersonal häufig wechselt – was beispielsweise bei Pflagetätigkeiten der Fall ist. Übergänge waren zweitens in solchen Betrieben zu beobachten, in denen die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zum Kerngeschäft zählt und die zur Durchführung der Maßnahme Personal wie z. B. einen Anleiter über die Maßnahmepauschalen finanzierten. Drittens erfolgen Übergänge verstärkt in Betrieben, in denen Maßnahmeteilnehmer über geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (z. B. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante) weiterbeschäftigt werden.

Im quantitativen Teil der Untersuchung wurden die im qualitativen Teil generierten Hypothesen geprüft, um die dort erzielten Befunde besser generalisieren zu können. Konkret wurde mithilfe eines Logit-Modells geschätzt, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit erhöht haben, dass mindestens ein/e Teilnehmer/-in an ei-

nem Zusatzjob in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernommen wurde. Die Befunde der qualitativen Befragung und die daraus abgeleiteten Hypothesen wurden operationalisiert, in dem beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe, der Beschäftigungsanteil von Ein-Euro-Jobbern an allen Beschäftigten des Betriebes, die Branchenzugehörigkeit sowie die Verfügbarkeit von weiteren Fördermöglichkeiten bei der quantitativen Analyse berücksichtigt wurden. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse bestätigen zunächst die qualitativen Ergebnisse dahingehend, dass in Betrieben, in denen die Beschäftigung dynamisch wächst, die Chance auf Übernahme von Teilnehmer/-innen in reguläre Beschäftigung höher ausfällt als in anderen Betrieben. Bestätigt wurde auch, dass Übergänge besonders häufig in Trägerbetrieben und Beschäftigungsgesellschaften stattfinden. Zudem sind Übergänge in Betrieben, denen mehr alternative Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen, erwartungsgemäß seltener.

Die betriebliche Einschätzung von Teilnehmer/-innen an Arbeitsgelegenheiten

Offenkundig beeinflussen unterschiedliche Merkmale der Einsatzbetriebe die Chancen der Teilnehmer/-innen, in reguläre Beschäftigung übernommen zu werden. Gleichwohl dürfte auch die Leistungsfähigkeit der Teilnehmer/-innen – zumindest mittelbar – eine wichtige Rolle spielen. Mit diesem Aspekt hat sich die IAB-Forscherinnen Anne Müller und Martina Rebien (2013) auseinandergesetzt. Sie haben untersucht, wie die Betriebe die Leistungsfähigkeit der Teilnehmer/-innen an Arbeitsgelegenheiten einschätzen und ob sie diese für geeignet halten, eine reguläre Beschäftigung auszuüben. Grundlage der Studie ist eine Befragung von Betrieben im Rahmen der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (vgl. Anhang B4). Dabei wurden die Betriebe gefragt, wie sie die berufliche Qualifikation, die Arbeitsmotivation, die Verlässlichkeit, das (korrekte) Auftreten sowie die Kommunikations- und Teamfähigkeit der Teilnehmer/-innen einschätzen. Die präsentierten Ergebnisse beziehen sich auf solche Betriebe, die im Jahr 2011 neben regulären, sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugleich Leistungsempfänger der Grundsicherung im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt haben.

Die Studie der beiden IAB-Forscherinnen macht deutlich, dass die befragten Betriebe immerhin zwei Drittel der Teilnehmer/-innen an Arbeitsgelegenheiten für eine reguläre Beschäftigung als geeignet halten. Dabei bestätigen die weiteren Analysen die Ausgangsüberlegungen der beiden Autorinnen: So halten die befragten Betriebe die Teilnehmer/-innen besonders dann für geeignet, wenn sie die betrieblichen Anforderungen an die sogenannten arbeitsbezogenen soft skills, darunter vor allem Belastbarkeit, Motivation, Zuverlässigkeit und Flexibilität, als erfüllt betrachten. Dieser signifikante Zusammenhang bleibt über alle von den Autorinnen berechneten statistischen Modellen hinweg bestehen. Entsprechend kann

als zentraler Befunde der Studie gelten, dass die Wahrscheinlichkeit einer positiven Einschätzung in dem Maße zunimmt, in dem die Anforderungen erfüllt werden. Anders formuliert bedeutet dies, dass aus Sicht der Betriebe gerade das Vorhandensein der arbeitsbezogenen soft skills über die Eignung der Ein-Euro-Jobber für eine reguläre Anstellung entscheidet. Dagegen weisen die fachlichen Qualifikationen unter Berücksichtigung weiterer Kontrollvariablen keinen signifikanten Einfluss auf und auch die sogenannten klassischen soft skills, darunter etwa soziale Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit, spielen keine nennenswerte Rolle für die Eignungseinschätzung. Die Autorinnen können zudem zeigen, dass die Einschätzungen der Betriebe mit den jeweiligen Einsatzbereichen und -feldern der Ein-Euro-Jobber variieren. Einen deutlich positiven Einfluss auf die Einschätzung hat der Einsatz im handwerklichen wie im pflegerischen Bereich. In beiden Tätigkeitsfeldern liegt die Wahrscheinlichkeit einer positiven Einschätzung der Eignung um immerhin 30 Prozent höher, als dies bei Teilnehmer/-innen an Ein-Euro-Jobs der Fall ist, die in anderen Feldern tätig sind. Die Autorinnen führen diesen Befund darauf zurück, „dass es gerade im handwerklichen Bereich eine Reihe von Hilfs- und Anlernertätigkeiten gibt, die schon nach kurzer Zeit erfolgreich bewältigt werden können“ (ebd.). Für das Feld der Pflege könnte demgegenüber entscheidend sein, dass hier zentrale arbeitsbezogene soft skills erforderlich sind und dementsprechend bereits Personen mit derartigen Fähigkeiten für die Maßnahme ausgewählt wurden. Dass der Effekt daher Ausdruck einer Selektion entsprechender Teilnehmer/-innen ist, kann den Autorinnen zufolge daher nicht ausgeschlossen werden. Neben diesen positiven konnte die Studie auch eine Reihe von negativen Einflüssen identifizieren. So wirken sich vor allem die Dauer der Arbeitslosigkeit und eine sozialpädagogische Betreuung der Teilnehmer/-innen während der Maßnahmenteilnahme negativ auf die Eignungseinschätzung des Betriebes aus. Die Wahrscheinlichkeit einer positiven Einschätzung nimmt den Berechnungen der Autorinnen zufolge bei Arbeitslosigkeitsdauern von mehr als zwei Jahren um rund 20 Prozent ab. Ähnlich negativ wirkt sich auch die Betreuung durch einen Sozialpädagogen auf die Eignungseinschätzung der Betrieb aus. Beide Aspekte haben offenkundig eine negative Signalwirkung auf Arbeitgeber bzw. verweisen auf gewisse Einschränkungen bei der Erfüllung der betrieblichen Anforderungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die mehrheitlich positive Einschätzung der Eignung von Ein-Euro-Jobbern für reguläre Beschäftigungsverhältnisse maßgeblich auf die Bewertung der arbeitsbezogenen soft skills stützt. Dagegen spielen berufliche Qualifikationen hierfür nur eine untergeordnete Rolle. Die befragten Betriebe, so die Schlussfolgerung der Autorinnen, fällen ihr Urteil also „auf Basis von formal schwer nachweisbaren Kriterien, die Betrieben bei der Personensuche in der Regel nicht zur Verfügung stehen“ (ebd.). Aufgrund eben die-

ses Umstandes könnte sich erklären, warum die Ein-Euro-Jobber zwar mehrheitlich als geeignet eingeschätzt werden, die Beschäftigungswirkung der Arbeitsgelegenheit aber nicht vergleichbar stark ausgeprägt ist.

4.3.2 Die Arbeitsgelegenheiten aus Sicht der Geförderten

Vordringliches Ziel des Einsatzes von Zusatzjobs ist die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Hierbei kann die Heranführung an regelmäßige Erwerbstätigkeit, die (Wieder-)Aneignung praktischer Arbeitsfähigkeiten, aber auch der Aufbau einer strukturierten Tagesgestaltung eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus sollen die Zusatzjobs gerade bei Arbeitslosen mit besonders geringen Integrationsaussichten auch zur Verbesserung sozialer Teilhabe beitragen. Inwieweit diese Zielsetzungen tatsächlich erreicht werden, lässt sich ohne Blick auf die Geförderten und deren Bewertung der Maßnahmen nur unvollständig evaluieren. Zwar sind in letzter Zeit einige einschlägige Untersuchungen entstanden, dennoch besteht hier weiterhin „großer Forschungsbedarf“ (Kupka/Wolff 2009, S. 253). Relevant ist eine derartige Forschungsperspektive vor allem deshalb, da sich die subjektive Einschätzung der Betroffenen auch auf deren psychische Gesundheit und deren Verhalten auswirken kann.

Die Bewertung von Zusatzjobs durch die Geförderten

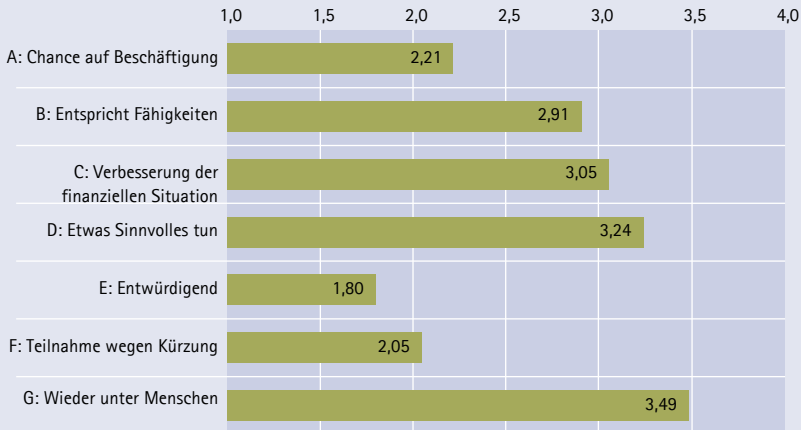
Einen solchen Forschungsansatz haben zuletzt Christoph und Hohmeyer (2012) gewählt. Die beiden IAB-Forscher/-innen haben in ihrer Studie untersucht, wie die Teilnehmer/-innen selbst die Maßnahme bewerten. Dabei standen soziale, finanzielle und tätigkeitsbezogene Aspekte im Mittelpunkt. Als Datengrundlage fungierten die ersten drei Erhebungswellen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“. Dabei wurden insgesamt 659 Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung an einem Zusatzjob teilnahmen, in die Analyse einbezogen. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass es vor allem „die durch die Maßnahme ermöglichte Verbesserung sozialer Integration ist, die von den Betroffenen besonders positiv beurteilt wird“ (ebd., S. 118).

Betrachtet man zunächst die deskriptiven Befunde von Christoph und Hohmeyer (2012), so fällt auf, dass die Teilnehmer/-innen vor allem den sozialen Aspekt der Maßnahme betonen, also die Chance, regelmäßig in Kontakt zu anderen Personen zu kommen. Hervorgehoben wird auch die Möglichkeit, einer sinnvollen Tätigkeit nachzugehen und die finanzielle Situation zu verbessern. Demgegenüber schätzen die Befragten die Chance, nach der Maßnahme eine reguläre Beschäftigung aufnehmen zu können, als eher gering ein (vgl. Abbildung 4.6). Während diese Ergebnisse die Befunde bereits vorliegender, vorwiegend qualitativer Untersuchungen weitgehend bestätigen, zeigen die Analysen auch, dass die Teilnahme an einem

Zusatzjob weder „überwiegend aufgrund angedrohter Leistungskürzungen“ (ebd., S. 122) erfolgt noch „generell als entwürdigend“ (ebd.) empfunden wird.

Abbildung 4.6

Bewertung einzelner Aspekte der Ein-Euro-Jobs durch die Maßnahmeteilnehmer



1 = Trifft überhaupt nicht zu; 2 = Trifft eher nicht zu; 3 = Trifft eher zu; 4 = Trifft voll und ganz zu.

Quelle: Christoph/Hohmeyer (2012); PASS, Wellen 1–3; gepoolte Daten; arithmetisches Mittel; gewichtete Ergebnisse; N = 659.

Differenziert man diese Ergebnisse nach Teilgruppen innerhalb der zugrunde liegenden Stichprobe, lassen sich einige bemerkenswerte Unterschiede identifizieren. So zeigt sich, dass die weiblichen Teilnehmer die Möglichkeit, mit dem Zusatzjob einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen, stärker gewichten als die männlichen. Im Vergleich zu den männlichen Teilnehmern geben sie zudem seltener an, gezwungenermaßen an der Maßnahme teilzunehmen. Die IAB-Forscher führen die unterschiedlichen Bewertungen darauf zurück, dass die häufiger im sozialen Bereich angesiedelten Einsatzfelder der Teilnehmerinnen womöglich eher sinnstiftend wirken in den von Männern dominierten Bereichen der Landschafts- und Infrastrukturpflege. Unterschiede zeigen sich auch nach dem jeweiligen Anspruchsniveau des Zusatzjobs. So werden Maßnahmen, deren Tätigkeitsbereich eine besondere Anforderung an die Qualifikation der Teilnehmer/-innen stellt, deutlich positiver beurteilt als solche mit nicht qualifizierten Tätigkeiten. Hier sehen die Teilnehmer/-innen nicht nur einen Beitrag zur Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen, sondern schätzen ihre Tätigkeit auch häufiger als sinnvoll ein. Von besonderer Relevanz für die Bewertung der Maßnahme erweist sich jedoch deren (Un-)Freiwilligkeit. So fällt die Bewertung nahezu aller untersuchten Aspekte bei unfreiwilliger Teilnahme schlechter aus. Besonders deutlich kommt dieser Effekt zum

Tragen, wenn es um die „gefühlte“ Integration der Teilnehmer/-innen geht. Zugleich wird die Teilnahme häufiger als entwürdigend erfahren. Auch die Bewertung der zukünftigen Beschäftigungschancen fällt zurückhaltender aus. Erstaunlich ist zudem, dass selbst die Einschätzung eines scheinbar objektiven Kriteriums wie das der finanziellen Zuwendung unter diesen Bedingungen deutlich negativer ausfällt.

Um den Einfluss einzelner Merkmale auf die Bewertung der Zusatzjobs genauer ermitteln zu können, wurden die deskriptiven um multivariate Analysen ergänzt, wobei zunächst eine Faktoren- und anschließend eine Regressionsanalyse durchgeführt wurde (für weitere Details zur methodischen Umsetzung vgl. Christoph/Hohmeyer 2012, S. 124). Die Ergebnisse der multivariaten Analyse zeigen zunächst einen eindeutigen Effekt des Geschlechts der Teilnehmer/-innen auf die Bewertung des Zusatzjobs, der sich jedoch mit steigendem Lebensalter umkehrt (vgl. Tabelle 4.8): Während Frauen bis zu einem Alter von rund 51 Jahren die Teilnahme an einem Zusatzjob positiver bewerten als Männer, kehrt sich dies im höheren Alter um. Ältere Frauen bewerten den Zusatzjob demnach negativer als ihre männlichen Altersgenossen. Negativer werden Zusatzjobs auch von Teilnehmer/-innen bewertet, die in größeren Haushalten leben. Eine mögliche Erklärung dafür sehen Christoph und Hohmeyer darin, dass in diesen Fällen der finanzielle Zuverdienst weniger deutlich ausfällt, während eher negativ zu bewertende Folgen der Teilnahme, wie der Verlust an verfügbarer Zeit für alternative Tätigkeiten – vermutlich nicht zuletzt für die Betreuung von Kindern – aus Sicht der Betroffenen schwerer wiegt.

Eine wichtige Rolle spielt auch der Migrationshintergrund. So bewerten Migranten der zweiten und dritten Generation die Zusatzjobs deutlich negativer als die übrigen Befragten. Bei den Migranten der ersten Generation lassen sich hingegen keine systematischen Differenzen zu Personen ohne Migrationshintergrund feststellen. Wie sich bereits bei den deskriptiven Analysen andeutete, hat das für die Maßnahme erforderliche Qualifikationsniveau einen deutlich positiven Einfluss auf die Bewertung durch die Teilnehmer/-innen. Gleiches gilt für Freiwilligkeit des Maßnahmezugangs. Nur bei freiwilliger Teilnahme wird die Maßnahme von den Teilnehmer/-innen positiv bewertet und erfüllt ihre „positive soziale Funktion uneingeschränkt“ (ebd., S. 125).

Zusammenfassend sind zwei Aspekte der Untersuchung von Christoph und Hohmeyer (2012) besonders hervorzuheben: Zum einen kommt die sozialintegrative Funktion der Zusatzjobs nur dann zum Tragen, wenn die Maßnahme freiwillig erfolgt. Wird sie hingegen zur Überprüfung der Leistungsbereitschaft eingesetzt und erfolgt damit womöglich gegen den Willen des Teilnehmenden, sind kaum positive Effekte auf das subjektive Integrationsempfinden festzustellen. Zum anderen machen ihre Befunde deutlich, dass Zusatzjobs umso positiver beurteilt werden, je höher die Qualifikationsanforderungen ausfallen. Diesen Aspekt bewerten Chris-

toph und Hohmeyer (2012) insofern als problematisch, als angesichts der 2012 in Kraft getretenen Rechtsänderungen damit zu rechnen ist, dass zukünftig deutlich weniger Zusatzjobs mit qualifizierten Tätigkeiten angeboten werden. Auch wenn dadurch mögliche Verdrängungseffekte durch die Zusatzjobs eingedämmt werden könnten, wäre eine solche Entwicklung wohl nicht „im Sinne der Maßnahmeteilnehmer und ihrer Zufriedenheit mit der Maßnahme“ (ebd., S. 125).

Tabelle 4.8

OLS-Regression auf die Bewertung von Ein-Euro-Jobs (1EJ)

	Koeffizient	Signifikanz
Konstante	0,315	
Westdeutschland (Ref.: Ost)	-0,076	
Alter	0,005	
Frau (Ref.: Mann)	0,894	**
Frau * Alter	-0,017	**
Haushaltsgröße	-0,188	***
Migrationshintergrund 1. Generation (Ref.: ohne)	-0,052	
Migrationshintergrund 2./3. Generation (Ref.: ohne)	-0,429	**
Mittlere Bildung/Casmin2 (Ref.: Casmin1)	-0,137	
Hohe Bildung/Casmin3 (Ref.: Casmin1)	-0,181	
Qualifizierte Tätigkeit in 1EJ (Ref.: keine qual. Tät.)	0,339	***
1EJ von Arge vorgeschlagen (Ref.: selbst gesucht)	-0,170	*
Vom Grundsicherungsträger zur Teilnahme am 1EJ verpflichtet (Ref.: selbst gesucht)	-0,615	***
R ²	0,159	
N	659	

Lesebeispiel a: Befragte, die in ihrem Ein-Euro-Job einer qualifizierten Tätigkeit nachgehen, bewerten diesen um 0,339 Punkte besser als diejenigen mit einer Tätigkeit ohne Qualifikationsanforderungen.

Lesebeispiel b: Im Vergleich zu Befragten in einem Ein-Personen-Haushalt bewerten Befragte, die in einem Zwei-Personen-Haushalt leben, ihren Ein-Euro-Job um 0,188 Punkte schlechter, im Falle von Drei-Personen-Haushalten beträgt der Unterschied bereits -0,376 Punkte.

Quelle: Christoph und Hohmeyer (2012); PASS, Wellen 1–3; gepoolte Daten; gewichtete Ergebnisse; * = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$, *** = $p < 0,001$.

Zu ähnlichen Einschätzungen kommt auch eine Untersuchung von Christian Hohendanner (2011b). Ihm geht es um die Frage, inwiefern Aktivierungsmaßnahmen die Defizite an „sozialer Teilhabe“ verringern oder verstärken. Konkret hat er untersucht, ob die Teilnahme an einem Ein-Euro-Job dazu führt, dass sich die Betroffenen stärker als Teil der Gesellschaft empfinden. Basis seiner Studie waren die ersten beiden Erhebungswellen des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS).

Ausgangspunkt von Hohendanners Studie ist die These, dass der Erwerbsarbeit für die subjektive Position des Einzelnen in der Gesellschaft sowie für die Bereitstellung sozialer und ökonomischer Ressourcen zentrale Bedeutung zukommt. Für diejenigen, die keine reguläre Beschäftigung finden, könnte – so die forschungsleitende Annahme – stattdessen die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit einen gewissen Ersatz für reguläre Erwerbstätigkeit darstellen, der ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe erlaubt. Arbeitslose könnten auf diese Weise „etwas Sinnvolles tun“, ihnen wird nicht länger eine ausschließlich negativ definierte Rolle innerhalb einer erwerbszentrierten Gesellschaft zugewiesen. Darüber hinaus verschafft sie den Betroffenen mehr soziale Kontakte. Allerdings steht zu vermuten, dass Arbeitsgelegenheiten solch positive Wirkungen nur dann entfalten, wenn sie freiwillig sind, die Teilnehmer/-innen also nicht allein deswegen teilnehmen, um Sanktionen zu vermeiden.

Da der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten unterschiedlichen Zielsetzungen folgt, darunter auch die Stärkung des Inklusionsempfindens der Betroffenen, spielt die subjektive Gewichtung und Bewertung der Maßnahme durch die Teilnehmer/-innen eine zentrale Rolle: So zeigen die deskriptiven Befunde, dass eine Mehrzahl der Teilnehmer/-innen die sozialen Kontakte durch die Arbeitsgelegenheit als positiv bewertet. Zugleich hat die Mehrheit das Gefühl, „etwas Sinnvolles zu tun“. Bestätigt werden diese Befunde auch durch die multivariaten Analysen, die einen leicht positiven Einfluss der Maßnahme auf das subjektive Inklusionsempfinden nachweisen können. Allerdings fällt der statistisch ermittelte Zusammenhang nicht besonders stark aus. Neben dem tendenziell „paternalistischen“ Charakter der Arbeitsgelegenheiten lässt sich dieses Ergebnis vor allem damit erklären, dass sich die Maßnahme in entscheidenden Aspekten von regulärer Erwerbsarbeit unterscheidet. Sie wird daher von den Befragten offenkundig nicht als gleichwertige Alternative zu regulärer Beschäftigung wahrgenommen (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Analysen zum Beschäftigungszuschuss von Hirsland et al. 2012; Hirsland/Ramos Lobato 2012). So erhalten die Teilnehmer/-innen beispielsweise keinen Arbeitsvertrag und beziehen anstelle einer vom „Arbeitgeber“/Träger ausbezahlten Entlohnung lediglich eine sogenannte Mehraufwandspauschale. Zudem ist die Förderdauer mit drei oder sechs Monaten relativ kurz angesetzt. Hinzu kommt, dass die Beschäftigungschancen nach Beendigung der Maßnahme von den Teilnehmer/-innen eher als schlecht eingeschätzt werden. Demgegenüber zeigt sich, dass die Maßnahme eher denjenigen Teilnehmer/-innen hilft, die sich selbst kaum noch Erfolge am Arbeitsmarkt zutrauen. Insofern ist eine Begrenzung der Maßnahme auf Personen mit „multiplen Problemlagen“ eher zielführend und im Sinne einer vorgeschalteten psychischen Stabilisierungsmaßnahme vor weiteren Integrations-schritten durchaus sinnvoll.

Zugleich zeigt sich bei Personen, die das Verhalten der Sachbearbeiter und Fallmanager in den Jobcentern als bevormundend und wenig hilfreich empfinden, kein positiver Zusammenhang zwischen Maßnahmenteilnahme und subjektiver Inklusion. Dies kann bedeuten, dass ein „paternalistisches“ Verhalten der administrativen Stellen potenziell positive Effekte von Maßnahmen zunichtemachen kann. Die gemessenen positiven Effekte beziehen sich auf Einschätzungen der Teilnehmer/-innen während der Teilnahme. Angesichts der geringen Beschäftigungschancen nach Beendigung der Teilnahme dürfte der positive Effekt eher von kurzer Dauer sein, wenn keine weiteren Schritte folgen, die den Teilnehmer/-innen Anschlussperspektiven eröffnen.

4.3.3 Zusatzjobs: Ein Instrument mit unerwünschten Nebenwirkungen?

Die Frage, inwieweit Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante Substitutions- und Verdrängungseffekte nach sich ziehen, ist für die Diskussion um den Stellenwert öffentlich geförderter Beschäftigung von großer Bedeutung. Substitutionseffekte bezeichnen die Verdrängung von Arbeitsplätzen in den Betrieben, während mit dem Begriff des Verdrängungseffekts auf die Konkurrenzbedingungen zwischen verschiedenen Betrieben hingewiesen wird. Im zweiten Fall geht es also darum, dass Betriebe durch die Beschäftigung von Ein-Euro-Jobbern andere Betriebe am Markt verdrängen können, weil die kostengünstige Arbeitskraft ihnen Wettbewerbsvorteile verschafft. Nachdem Untersuchungen des IAB bereits in der Vergangenheit Hinweise auf Substitutionseffekte ergeben haben (vgl. zusammenfassend Koch et al. 2009, S. 242 ff.), liegen nunmehr auch Analysen zu den Verdrängungseffekten vor.

Ein zentrales Ergebnis dieser Analysen ist, dass die bisherigen Hinweise auf Substitutions- sowie Verdrängungseffekte zumindest stark relativiert werden müssen. Hohendanner (2009, 2011a) hat die Effekte von Ein-Euro-Jobs auf Basis des IAB-Betriebspanels sowie der Sondererhebung „Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs“ untersucht.¹⁰ So lassen sich keine Substitutionseffekte der Arbeitsgelegenheiten in den Einsatzbetrieben nachweisen, die über die Ablösung anderer Fördermaßnahmen durch die Arbeitsgelegenheiten hinausgehen. Darüber hinaus bildet Hohendanner Maße für die Konkurrenzsituation zwischen den Betrieben. Demnach hat die Konkurrenz zwischen den Betrieben keinen Einfluss auf die Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den Betrieben ohne Arbeitsgelegenheiten. Auch die deskriptiven Befunde der Sondererhebung des IAB-Betriebspanels zeigen, dass die Maßnahme von den Betrieben größtenteils positiv bewertet wird.

10 Konkret berücksichtigen seine Analysen zwei Beobachtungszeiträume: Den Zeitraum von 2004 bis 2006 sowie von 2004 bis 2007. Mithilfe von Propensity-Score-Matching wurde für jeden Teilnahmebetrieb ein vergleichbarer Kontrollbetrieb ohne Einsatz von Arbeitsgelegenheiten identifiziert. In einem weiteren Schritt hat Hohendanner mithilfe eines bedingten Differenz-von-Differenzen-Ansatzes den Effekt der Arbeitsgelegenheiten auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung untersucht.

Weitere Analysen haben ergeben, dass sich die Zufriedenheit auch auf die Teilnehmer erstreckt (vgl. Bela et al. 2009).

Allerdings darf das Risiko von Substitution und Verdrängung weiterhin nicht vernachlässigt werden. Denn Hohendanner (2011a, S. 222 f.) zeigt auch, dass für ein Fünftel der Tätigkeiten eine Berufsausbildung erforderlich war, dass die Teilnehmer/-innen eine bessere Vertretung in Urlaubszeiten ermöglichten und Tätigkeiten wie regulär Beschäftigte ausübten: „Die Beschäftigten können sich besser auf ihre Hauptaufgabe konzentrieren, die Qualität der Leistung hat sich verbessert und das Angebot konnte ausgebaut werden“ (ebd., S. 222). Zudem hat sich gezeigt, dass der Fortbestand eines Fünftels der Einrichtungen von der Arbeitsleistung der Teilnehmer/-innen abhängt. Dass sich ungeachtet dessen keine Hinweise auf Verdrängung und Substitution finden lassen, hängt möglicherweise mit einer hohen Sensibilität für dieses Thema und verstärkten Kontrollen zusammen. Zudem entstand durch den starken und schnellen Rückbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Feld der Beschäftigungsförderung eine Lücke, die durch die Arbeitsgelegenheiten geschlossen wurden. Substitution findet daher vor allem zwischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten statt.

Hinzu kommt: Bestimmte Dienstleistungen im kommunalen und sozialen Bereich würden ohne die Unterstützung durch Ein-Euro-Jobber nicht erbracht, da für die verrichteten Tätigkeiten schlicht keine Ressourcen vorhanden sind. So zeigen etwa die Analysen auf Basis der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots, dass der Einsatz von Ein-Euro-Jobs in Betreuung und Pflege zwischen 2005 und 2007 gestiegen ist. Dies betrifft sowohl die Betreuung von Kindern als auch die Betreuung und Pflege von Erwachsenen und Älteren (vgl. Bela et al. 2009). Demnach ist Hohendanners (2011a) Befund, dass ein Fünftel der Betriebe ohne die Maßnahme nicht überleben könnte und ein Drittel der Betriebe die Teilnehmer wie regulär Beschäftigte einsetzt, durchaus plausibel.

Der IAB-Forscher hebt daher hervor, dass Ein-Euro-Jobber, Teilnehmer/-innen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Zivildienstleistende eine „Ventilfunktion für einen finanziell unzureichend ausgestatteten sozialen Dienstleistungssektor“ (Hohendanner 2011a, S. 231) ausüben. Eine bessere finanzielle Ausstattung dieser Bereiche (Gesundheit, Bildung, Sozialwesen) würde daher nicht nur die Abhängigkeit von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik verringern, sondern auch zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen. Dass sich mit der ökonomischen Analyse keine Hinweise auf Verdrängung und Substitution finden ließen, ist daher keine endgültige Entwarnung. So lässt sich der gestiegene Anteil von Arbeitsgelegenheiten in den Bereichen „Betreuung und Pflege“ als Hinweis auf ein steigendes Risiko deuten: Die Finanzierung durch Kranken- und Pflegekassen ist nach wie vor knapp bemessen, gleichzeitig steigt die Zahl der Pflegebedürftigen stetig. Der notwendige Ausbau der

Kinderbetreuung und die Einstellung von zusätzlichem Betreuungspersonal scheitern also vielfach an den Finanznöten der dafür verantwortlichen Kommunen. Angesichts der Tatsache, dass der zugrunde liegende Analysezeitraum in eine konjunkturelle Aufschwungphase fällt, ist überdies damit zu rechnen, dass sich die Haushaltslage von Kommunen und sozialen Einrichtungen in einer konjunkturellen Krise noch verschärft – und dann auch deren Anreize wachsen, noch stärker auf subventionierte Beschäftigung auszuweichen. Hohendanner (2011a, S. 231) fordert daher mehr Transparenz, um solchen Entwicklungen vorzubeugen. Hier könnte die Einrichtung lokaler Beiräte mit verbindlichen Geschäfts- und Verfahrensordnungen Erfolg versprechen. Darüber hinaus ist die Begleitung und Kontrolle der Maßnahme durch die zuständigen Arbeitsvermittler wichtig – bislang war dies offenbar nur selten der Fall.

4.4 Maßnahmesequenzen im SGB II

Nachdem bislang vor allem Einzelmaßnahmen betrachtet wurden, soll es im Folgenden um sogenannte Maßnahmeketten oder -sequenzen gehen. Hintergrund dieser Forschungsperspektive ist, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Verlauf des Hilfebezugs häufig an mehreren, aufeinanderfolgenden Maßnahmen teilnehmen. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen den Einsatz mehrerer Förderinstrumente erfordert, wenn die Reintegration in reguläre Beschäftigung gelingen soll. So könnte auch die vergleichsweise geringe Beschäftigungswirkung der Zusatzjobs damit zu erklären sein, dass diese womöglich nur das erste Glied in einer Kette von Maßnahmen bilden. Dengler und Hohmeyer (2010) haben daher die im SGB II zu beobachtenden Maßnahmesequenzen beschrieben – und damit die Voraussetzungen für spätere Wirkungsanalysen geschaffen.¹¹

Zunächst haben Dengler und Hohmeyer (2010) untersucht, wie viel Zeit bis zum Eintritt in die erste Maßnahme vergeht. Zu beachten ist jedoch, dass es sich hierbei nicht zwingend um die erste Maßnahme im Beobachtungszeitraum und nicht zwingend um die erste Maßnahmeteilnahme im SGB II überhaupt handelt. Die Ergebnisse dieses Teils ihrer Analyse (Kaplan-Meyer-Schätzungen) zeigen,

11 In ihrer Untersuchung beschreiben Dengler und Hohmeyer (2010) Häufigkeit und Art der Maßnahmesequenzen im SGB II, die zwischen dem Oktober 2006 und August 2008 beobachtet wurden. Die Untersuchung basiert auf einer 50-Prozent-Stichprobe aus den Prozessdaten der BA, die Personen zwischen 18 und 57 Jahren umfasst, die am 30. September 2006 arbeitslos gemeldet waren und zugleich Arbeitslosengeld II bezogen. Konkret wurden die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) verwendet, die um Angaben der Leistungshistorik Grundsicherung sowie der Bewerberangebotsdatei ergänzt wurde. Die Analyse umfasst keine Angaben der kommunalen Träger. Aus der Stichprobe ausgeschlossen wurden Personen, die Leistungen der Grundsicherung lediglich ergänzend zum Arbeitslosengeld des SGB III bezogen oder sich zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung bereits in einer Maßnahme befanden. Berücksichtigt wurden fernerhin nur solche Maßnahmen, bis zu denen die Teilnehmer/-innen ohne Unterbrechungen Arbeitslosengeld II bezogen haben. Auch bis zur Aufnahme der ersten oder zweiten Folgemaßnahmen muss gelten, dass die betreffenden Personen sich kontinuierlich im Leistungsbezug befanden oder an einer Maßnahme teilnahmen. In beiden Fällen waren Unterbrechungen von weniger als einem Monat zulässig. Insgesamt umfasste die Stichprobe die Angaben von rund einer Million erwerbsfähiger Leistungsberechtigter.

dass der Übergang vergleichsweise lange dauert: So hat nach 200 Tagen lediglich ein Viertel der untersuchten Personen eine erste Maßnahme angetreten, zum Ende des Beobachtungszeitraums sind es rund die Hälfte. Allerdings nehmen Arbeitslose in den ostdeutschen Bundesländern schneller eine Maßnahme auf als in Westdeutschland. Gleiches gilt im bundesweiten Durchschnitt für Männer im Vergleich zu Frauen – wobei für westdeutsche Frauen die Wahrscheinlichkeit, eine Maßnahme aufzunehmen, zu jedem Zeitpunkt mit Abstand am geringsten ist (vgl. ebd., S. 28). Dies gilt auch für den Übergang in die zweite Maßnahme, während die ohnehin geringeren Unterschiede zwischen den anderen Untergruppen nahezu vollständig verschwinden (vgl. ebd., S. 31).

Tabelle 4.9

Erste Maßnahme im betrachteten Zeitraum

	Gesamt	Westdeutschland		Ostdeutschland	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
Alle Maßnahmeteilnahmen davon (in Prozent):	438.836	154.447	101.804	102.601	79.984
Beschäftigung schaffende Maßnahmen					
ABM	4,3 %	0,9 %	1,0 %	9,4 %	8,2 %
AGH Entgelt	1,8 %	1,5 %	1,1 %	2,8 %	2,4 %
AGH Mehraufwand	38,5 %	36,6 %	34,8 %	40,4 %	44,4 %
Geförderte Beschäftigung					
EGS abhängig, EGZ	6,1 %	7,8 %	4,8 %	6,0 %	4,9 %
EGS selbständig	2,0 %	2,0 %	1,4 %	2,7 %	1,6 %
Qualifizierung					
FbW	7,9 %	8,4 %	8,4 %	7,7 %	6,5 %
nicht betriebliche TM	24,7 %	26,0 %	30,5 %	19,7 %	21,4 %
betriebliche TM	5,0 %	5,2 %	3,6 %	6,0 %	5,3 %
Vermittlung					
Beauftragung Dritter	7,9 %	9,5 %	12,2 %	4,1 %	4,5 %
Sonstige Maßnahmen	1,8 %	2,2 %	2,3 %	1,2 %	0,9 %

Quelle: Dengler/Hohmeyer (2010); IEB.

Insgesamt nahmen im Beobachtungszeitraum rund 439.000 Personen an wenigstens einer Maßnahme teil. In 60 Prozent der Fälle blieb es bei einer Maßnahmeteilnahme, wobei Frauen in Westdeutschland mit 65 Prozent den höchsten Anteil aufwiesen. Etwa ein Viertel aller Fälle nahm an zwei, knapp neun Prozent an drei und lediglich gut drei Prozent an vier und mehr Maßnahmen teil (für weitere Details vgl. ebd., S. 36). Mit Blick auf die Art der Maßnahme – unabhängig davon, ob

es sich um die erste, zweite oder dritte Maßnahme handelt – zeigt sich, dass in allen vier Untergruppen die Zusatzjobs dominieren, gefolgt von den nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen (für die erste Maßnahmenteilnahme vgl. Tabelle 4.9).

Dementsprechend sind beide Instrumente auch bei den Maßnahmesequenzen stark vertreten (vgl. Tabelle 4.10). Die häufigste Kombination von zwei Maßnahmen – sogenannte „Zweier-Sequenzen“ – besteht mit rund 20 Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Zusatzjobs. Mit einigem Abstand folgen die Kombinationen von zwei nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen (8,4 %) sowie von nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen und Zusatzjobs (8,3 %) – und umgekehrt (6,4 %). Diese vier Varianten machen gut 40 Prozent aller Kombinationen von zwei aufeinanderfolgenden Maßnahmen aus und dominieren die „Zweier-Sequenzen“ bei allen Altersstufen, Qualifikationsniveaus und Leistungsbezugsdauern. Auffällig ist jedoch, dass die Kombination von zwei Zusatzjobs umso häufiger zum Einsatz kommt, je älter die Person ist,¹² je länger der Leistungsbezug andauert und je geringer der Schulabschluss ist.

Tabelle 4.10

Häufigste Zweier-Sequenzen (nach Region, Geschlecht)

	Gesamt	Westdeutschland		Ostdeutschland	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
Alle Maßnahmeteilnahmen	438.836	154.447	101.804	102.601	79.984
keine zweite Maßnahme	270.386	93.194	67.669	60.095	49.428
in Prozent	61,6 %	60,3 %	66,5 %	58,6 %	61,8 %
zweite Maßnahme	168.450	61.253	34.135	42.506	30.556
Davon (in Prozent):					
(AGHM, AGHM)	20,3 %	18,7 %	17,6 %	22,4 %	23,6 %
(nbTM, nbTM)	8,4 %	9,1 %	12,6 %	5,5 %	6,2 %
(nbTM, AGHM)	8,3 %	8,4 %	9,9 %	6,8 %	8,6 %
(AGHM, nbTM)	6,4 %	6,3 %	6,2 %	6,1 %	7,1 %
(nbTM, EE)	3,6 %	4,5 %	2,8 %	3,4 %	3,0 %
(nbTM, FbW)	3,2 %	3,6 %	4,0 %	2,6 %	2,5 %
(AGHM, FbW)	2,6 %	2,5 %	2,5 %	2,8 %	2,6 %
(bTM, EE)	2,4 %	2,8 %	1,7 %	2,5 %	2,1 %
(AGHM, EE)	2,2 %	2,7 %	2,1 %	2,0 %	1,8 %
(nbTM, bTM)	2,2 %	2,3 %	2,1 %	2,0 %	2,1 %
Rest	40,5 %	39,3 %	38,4 %	43,8 %	40,4 %

Quelle: Dengler/Hohmeyer (2010); IEB; Abkürzungen: AGHM – Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, bTM – betriebliche Trainingsmaßnahmen, EE – Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Eingliederungszuschuss, FbW – Förderung der beruflichen Weiterbildung, nbTM – nicht betriebliche Trainingsmaßnahme

12 Einzig die Altersgruppe der 25- bis 38-Jährigen bildet hier eine Ausnahme. Die Kombination von zwei Zusatzjobs kommt bei ihr seltener vor als in der Gruppe der unter 25-jährigen Personen im SGB II.

Tabelle 4.11

Häufigste Dreier-Sequenzen nach Region und Geschlecht

	Gesamt	Westdeutschland		Ostdeutschland	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
Alle Maßnahmeteilnahmen	438.836	154.447	101.804	102.601	79.984
keine dritte Maßnahme	389.067	135.063	92.655	89.752	71.597
in Prozent	88,7 %	87,4 %	91,0 %	87,5 %	89,5 %
dritte Maßnahme	49.769	19.384	9.149	12.849	8.387
Davon (in Prozent):					
(AGHM, AGHM, AGHM)	8,7 %	8,2 %	7,7 %	9,8 %	9,0 %
(nbTM, nbTM, nbTM)	4,0 %	4,5 %	6,8 %	2,3 %	2,5 %
(nbTM, AGHM, AGHM)	3,7 %	4,0 %	4,3 %	2,8 %	3,5 %
(AGHM, nbTM, AGHM)	3,3 %	2,8 %	2,5 %	3,4 %	5,1 %
(nbTM, nbTM, AGHM)	2,9 %	3,0 %	4,3 %	1,9 %	2,7 %
(AGHM, AGHM, nbTM)	2,7 %	3,1 %	2,8 %	2,3 %	2,5 %
(AGHM, nbTM, nbTM)	2,0 %	2,0 %	2,4 %	1,6 %	2,2 %
(nbTM, AGHM, nbTM)	1,8 %	2,0 %	2,1 %	1,5 %	1,7 %
(nbTM, nbTM, EE)	1,6 %	1,8 %	1,5 %	1,3 %	1,4 %
(nbTM, nbTM, FbW)	1,3 %	1,4 %	1,7 %	1,1 %	1,2 %
Rest	68,0 %	67,3 %	63,9 %	71,9 %	68,1 %

Quelle: Dengler/Hohmeyer (2010); IEB; Abkürzungen: AGHM – Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, bTM – betriebliche Trainingsmaßnahmen, EE – Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Eingliederungszuschuss, FbW – Förderung der beruflichen Weiterbildung, nbTM – nicht betriebliche Trainingsmaßnahmen.

Mit Blick auf die Kombinationen von drei Maßnahmen – die „Dreier-Sequenzen“ – zeigt sich ein ähnliches Bild. Auch bei den knapp 50.000 Personen, die im Beobachtungszeitraum an drei Maßnahmen teilnahmen, dominieren Zusatzjobs und nicht betriebliche Trainingsmaßnahmen (vgl. Tabelle 4.11). Die häufigste Kombination stellt die dreimalige Teilnahme an einem Zusatzjob dar, wiederum unabhängig von Region, Geschlecht, Alter, Leistungsbezugsdauer und Schulabschluss. Gleichwohl tritt diese Kombination erneut umso häufiger auf, je geringer der Schulabschluss, je länger die Bezugsdauer und je höher das Alter ist – letzteres ebenfalls mit Ausnahme der Altersgruppe von 25 bis 38 Jahren. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Personen, die an zwei oder mehr aufeinanderfolgenden Maßnahmen teilnehmen, um eine Negativauswahl handelt. So können nur solche Personen an mehreren Maßnahmen teilnehmen, die schon sehr lange Leistungen der Grundsicherung beziehen und folglich nicht schon nach der ersten Fördermaßnahme in reguläre Beschäftigung integriert werden konnten. Bei einer Bestandsstichprobe ist eine derartige Selektivität jedoch „nicht vermeidbar. Um diesen Effekt zu minimieren, haben Dengler und Hohmeyer (2010) zusätzlich eine Teilstichprobe von Personen analysiert, die erst im Monat vor Beginn des Beobach-

tungszeitraumes hilfebedürftig geworden sind. Diese Personen, so die Annahme, dürften tendenziell bessere Beschäftigungschancen aufweisen. Auch hier überwiegen die Zusatzjobs und die nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen, wenngleich ihr Anteil bei Weitem nicht so hoch ausfällt wie in der Gesamtstichprobe.

Insgesamt betrachtet legen die deskriptiven Befunde nahe, dass die Kombination mehrerer Förderinstrumente – zumindest teilweise – der Strategie folgt, die Teilnehmer/-innen sukzessive an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und so die Reintegration in reguläre Beschäftigung vorzubereiten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch noch offen, ob sich die verschiedenen Maßnahmesequenzen hinsichtlich ihrer Integrationswirkung substantiell voneinander unterscheiden. Hierzu sind weitere Untersuchungen erforderlich.

4.5 Zwischenfazit

Neben aktivierenden Elementen, wie sie im vorangegangenen Kapitel dargestellt wurden, kommt auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Grundsicherung eine hohe Bedeutung zu. Dies zeigt sich keineswegs ausschließlich in den durchgehend hohen Förderquoten, sondern ergibt sich ebenso aus der Funktion, die den Förderinstrumenten im Betreuungsprozess zukommt. Hier dienen sie insbesondere – wenn auch keineswegs ausschließlich – der Integration der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den ersten Arbeitsmarkt und damit zugleich der vordringlichen Zielsetzung des SGB II: Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Daher kommt auch der Evaluation der Förderinstrumente in der SGB-II-Forschung des IAB eine zentrale Rolle zu. Bereits in den ersten vier Jahren seit Einführung der Grundsicherung wurde hierzu eine Reihe von Studien durchgeführt, die sich vor allem auf die Beschäftigungswirkung der verschiedenen Maßnahmen konzentrierten. Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen ist seither jedoch eine Vielzahl neuerer Untersuchungen entstanden, die die bisherigen Forschungsschwerpunkte fortgeführt und um neue Aspekte vertieft und erweitert haben. So wurde erstens der Kreis der analysierten Maßnahmen ausgeweitet, etwa um den Vermittlungsgutschein im SGB II, die Förderung betrieblicher Weiterbildung oder die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Zweitens wurde die Analyse der Beschäftigungswirkung, vor allem in Hinblick auf die Zusatzjobs, um neue Aspekte ergänzt. So wurden nunmehr auch längerfristige Wirkungen ermittelt, und der Einfluss der Rahmenbedingungen, die Ausgestaltung der Maßnahmen sowie die Rolle betrieblicher Spezifika in die Analyse einbezogen. Mit der Untersuchung von Teilhabeeffekten und der Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurden drittens auch weitgehend neue Aspekte in das Evaluationsprogramm aufgenommen. Die hier vorgestellten, in den Jahren 2009 bis 2012 entstandenen bzw. veröffentlichten Untersuchungen

vermitteln daher einen umfassenden Überblick über den Stand der Instrumentenevaluation des IAB im SGB II.

Mit Blick auf die Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen ist zunächst hervorzuheben, dass sie die ihnen zugedachte Funktion in durchaus unterschiedlichem Maße erfüllen. So ist am Einsatz der Vermittlungsgutscheine im SGB II nicht allein bemerkenswert, dass von allen im Jahr 2007 ausgegebenen Gutscheinen lediglich 4,5 Prozent eingelöst wurden. Auffällig ist auch, dass die Mehrheit der Gutscheininhaber/-innen – während der Gültigkeit des Gutscheins – einen neuen Job gefunden hat, ohne den Gutschein in Anspruch genommen zu haben. Demgegenüber bestätigte die Analyse der schulischen und betrieblichen Trainingsmaßnahmen nicht nur den bereits bekannten Befund, dass letztere – und zwar unabhängig von ihrem Inhalt – eine grundsätzlich höhere Beschäftigungswirkung aufweisen. Die nach Inhalten differenzierte Betrachtung zeigte auch, dass die schulischen Trainingsmaßnahmen, wenn sie der Kenntnisvermittlung dienen, zwar geringe, aber signifikant positive Wirkung aufweisen. Werden sie hingegen zur Eignungsfeststellung eingesetzt, wirken sie sich nur für Teilnehmer in Westdeutschland positiv aus, während sie sich in Gestalt von Bewerbungstrainings sogar nachteilig auswirken können. Die Analyse der Förderung beruflicher Weiterbildung im SGB II wiederum hat durchaus positive Wirkungen zu Tage gefördert. So erhöht die berufliche Weiterbildung die Eingliederungschancen der Teilnehmer/-innen, begünstigt so die Überwindung von Hilfebedürftigkeit und trägt damit zu Erreichung eines der zentralen Ziele des SGB II bei.

Die vorgestellten Analysen zur Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt befassen sich weniger mit der Beschäftigungswirkung als mit der Implementation der Eingliederungszuschüsse und der Entwicklung der strukturellen Zusammensetzung im Bereich der Gründungsförderung im SGB II. Ein bemerkenswertes Ergebnis der ersten Untersuchung ist, dass sich die 2007 erfolgte Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse nicht bewährt hat. Nicht nur sind die neuen Fördervarianten bei den Arbeitgebern kaum bekannt, fraglich ist auch der Erfolg dieser – mittlerweile rückgängig gemachten – Neuerung, nicht zuletzt aufgrund der langen Mindestförderdauer und der fehlenden Nachbeschäftigungspflicht bei älteren Arbeitslosen. Hierdurch, so die Befürchtung der befragten Fach- und Führungskräfte, erhöhe sich die Gefahr von Mitnahmeeffekten weiter. Aus Sicht von Politik und Arbeitsverwaltung ist jedoch beruhigend, dass die Ergebnisse keine Hinweise auf die befürchtete Förderkonkurrenz zwischen dem Arbeitgeberservice von Agenturen und Jobcentern ausmachen konnten. Die Studie zur Gründungsförderung mithilfe des Einstiegsgelds zeigte, dass die strukturelle Zusammensetzung der Geförderten vor allem geschlechtsspezifische Differenzen aufwies. Unterrepräsentiert waren insbesondere Frauen, wobei das Missverhältnis in den westdeutschen Bundesländern

noch ausgeprägter ausfiel als in den ostdeutschen Landesteilen. Weitere Ungleichgewichte zeigten sich zumindest in Ostdeutschland insofern, als geförderte Arbeitslose mit ausländischer Staatsbürgerschaft generell deutlich überrepräsentiert sind.

Analysen zur Eingliederungswirkung von „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ zeigen, dass Zusatzjobs, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach anfänglichen Lock-in-Effekten positive Beschäftigungswirkungen aufweisen. Diese sind zumeist schwach, teils aber auch deutlich ausgeprägt. Die Beschäftigungswirkungen fallen bei längeren Maßnahmen tendenziell größer aus. Weiterhin fällt auf, dass die Förderung durch die Entgeltvariante oder durch ABM im Vergleich zur Zusatzjobförderung nicht zu erheblich größeren Lock-in-Effekten führt. Auch Art und Ausrichtung der Einsatzbetriebe beeinflussen die Beschäftigungs- bzw. Übernahmekancen bei Zusatzjobs. So sind die sogenannten Klebeeffekte insbesondere in dynamisch wachsenden Betrieben zu beobachten. Ist hingegen der Anteil alternativer Fördermöglichkeiten in den jeweiligen Betrieben hoch, stehen die Chancen auf Übernahme deutlich schlechter. Schließlich finden sich in den bisher vorliegenden Studien keine Hinweise darauf, dass Zusatzjobs reguläre Beschäftigungsverhältnisse in den Einsatzbetrieben ersetzen bzw. in anderen Betrieben verdrängen. In der Vergangenheit war es vielmehr so, dass auslaufende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Arbeitsgelegenheiten ersetzt wurden. Potenzielle Substitutions- und Verdrängungseffekte von Arbeitsgelegenheiten sollten beim Einsatz des Instruments aber weiterhin beachtet werden.

Untersucht wurde auch die Bewertung der Maßnahme durch die Teilnehmer/-innen. Die Ergebnisse der quantitativen Untersuchungen zeigen, dass die Geförderten an der Maßnahme insbesondere schätzen, dass sich dadurch ihre soziale Teilhabe verbessert. Allerdings wurde zugleich deutlich, dass die sozialintegrative Funktion der Zusatzjobs nur dann zum Tragen kommt, wenn die Maßnahme freiwillig erfolgt. Erfolgt sie gegen den Willen der Teilnehmenden sind dagegen kaum positive Effekte auf das Integrationserleben festzustellen.

Die Untersuchung der Maßnahmesequenzen schließlich zeigt, dass die Kombination mehrerer Maßnahmen im SGB II ein verbreitetes Phänomen darstellt. Eine bedeutende Rolle kommt hierbei ohne Zweifel den Zusatzjobs und den nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen zu. Die bislang vorliegenden Ergebnisse legen nahe, dass die Kombination mehrerer Förderinstrumente teilweise der Strategie folgt, die Teilnehmer/-innen sukzessive an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und so die Reintegration in reguläre Beschäftigung zumindest mittelfristig vorzubereiten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch offen, ob sich die verschiedenen Maßnahmesequenzen in ihrer Integrationswirkung substantiell voneinander unterscheiden. Hierzu sind weitere Untersuchungen erforderlich.

5 Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt

Ein wichtiger Forschungsschwerpunkt in der abgelaufenen Zielvereinbarungsperiode waren weiterhin verschiedene Personengruppen und ihre Situation im SGB II. Wie bereits im Vorgängerbericht (Koch et al. 2009) werden die Aussagen zu Personengruppen hier gebündelt dargestellt und nicht in andere Kapitel integriert. Auf diese Weise können etwa bei den Jugendlichen Zusammenhänge hergestellt werden zwischen den Lebenslagen, der Betreuung, dem Maßeinsatz und Übergängen in Beschäftigung. Bei der Situation von Frauen im SGB II liegt ein klarer Schwerpunkt auf Müttern. Dabei wird insbesondere die Situation von Alleinerziehenden thematisiert. Ältere im SGB II werden sowohl im Hinblick auf deren Integration in den Arbeitsmarkt als auch im Hinblick auf einen möglichen Ausstieg aus dem Erwerbsleben untersucht. Schließlich wird analysiert, inwieweit SGB-II-Bezieher/-innen private Altersvorsorge betreiben und inwieweit dadurch Altersarmut vermieden wird. Die letzte Personengruppe, der wir gesonderte Aufmerksamkeit widmen, sind Rehabilitanden. Hier werden Ergebnisse zur Wiedereingliederung erwachsener und zur Ersteingliederung jugendlicher Rehabilitanden vorgestellt.

5.1 Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II

Jugendliche und junge Erwachsene erhalten im SGB II besondere Aufmerksamkeit. Diese gründet sich auf die Erkenntnis, dass in der Adoleszenz viele Prozesse der Sozialisation parallel stattfinden und das Bewältigungsvermögen der jungen Menschen fordern. Dadurch sind Jugendliche und junge Erwachsene sozial besonders „verletzlich“ gegenüber ungünstigen äußeren Bedingungen. Gleichzeitig wirken Weichenstellungen, die in dieser Lebensphase vorgenommen werden, besonders lange nach. So kann ein missglückter Einstieg ins Erwerbsleben aufgrund verpasster Bildungs- oder Berufsabschlüsse zu dauerhaft prekären Erwerbsverläufen führen.

Die Konsequenzen, die hieraus für das SGB II gezogen wurden, bestehen zunächst in einer engmaschigeren Betreuung von jungen Erwachsenen und der Regel, Arbeitslose der Altersgruppe bis 25 Jahren „unverzüglich“ in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln (§ 3 Abs. 2 SGB II). Gleichzeitig werden sie bei Pflichtverletzungen wesentlich strenger sanktioniert als erwachsene Arbeitslose (vgl. Abschnitt 3.2). Die Situation Jugendlicher und junger Erwachsener und die Wirkungen des Förderns und Forderns bei dieser Altersgruppe untersucht das IAB in mehreren Forschungsprojekten.

Zunächst wird eine Studie vorgestellt, die eine Kohorte aus der Anfangszeit der Grundsicherung über mehrere Jahre hinweg verfolgt. In der Studie geht es um grundsätzliche Fragen von Erwerbseintritt und Armutsbekämpfung beim Über-

gang vom Jugend- zum Erwachsenenalter. Zudem befasst sich eine weitere Studie mit der Wirkung von Maßnahmen für Jugendliche: Dabei werden zuerst einzelne Maßnahmen betrachtet. Anschließend wird untersucht, ob für Teilnehmer an einer Maßnahme vielleicht eine andere Maßnahme sinnvoller gewesen wäre.

5.1.1 Lebens- und Erwerbslagen von jungen Erwachsenen im SGB II

Die Studie: Fragestellung und Methode

Die Arbeit von Schels (2012, S. 19) richtet sich an drei Grundfragen aus. Einmal geht es in Anlehnung an Ansätze der Armutsforschung aus den 1990er Jahren um die Frage, inwieweit der Grundsicherungsbezug bei jungen Erwachsenen temporärer Natur ist oder länger andauert. Der zweite Strang befasst sich mit der Bedeutung von Ausbildungs- und Erwerbswegen für den Übergang aus dem Leistungsbezug. Dahinter steht der Gedanke, dass im Jugendalter eine wichtige Weichenstellung für das gesamte spätere Erwerbsleben – und damit auch für die Abhängigkeit von SGB-II-Leistungen – erfolgt: Gelingt der Start ins Erwerbsleben, kann der Leistungsbezug möglicherweise langfristig überwunden werden. Misslingt er, so die Annahme, droht eine Verfestigung von Arbeitslosigkeit, prekären Beschäftigungsverhältnissen und eine dauerhafte bzw. wiederholte Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung. Schließlich geht es um die Frage, inwieweit Armutsrisiken „vererbt“ werden: Wie wirkt sich also die sozio-ökonomische Stellung der Herkunftsfamilie auf die Dauer des Leistungsbezugs aus und auf die Chancen, den SGB-II-Bezug zu verlassen? (vgl. Garcia/Kazepov 2002, zitiert nach Schels 2012, S. 20).

Die empirische Basis der Untersuchung geht zurück bis an den Beginn des SGB II: Untersucht wird die Eintrittskohorte von jungen Erwachsenen im Januar 2005, also direkt nach Inkrafttreten des Gesetzes. Die Altersgruppe geht über die gesetzliche Definition von „Jugend“ (15 bis unter 25 Jahre) hinaus und berücksichtigt junge Menschen von 18 bis 29 Jahren. Damit sollen sämtliche „Statuspassagen“ (vgl. z. B. Heinz/Behrens 1991) vom Jugendlichen zum Erwachsenen erfasst werden, die in modernen Gesellschaften bis an das dreißigste Lebensjahr heranreichen können. Entsprechend ist die Studie am Konzept des Lebensverlaufs orientiert, in dem sich soziale Strukturen manifestieren. Dabei spielen sozialpolitische Institutionen und strukturelle Bedingungen – etwa die Lage auf dem Arbeitsmarkt und das System der Grundsicherung – eine wesentliche Rolle. Denn diese Faktoren interagieren mit den individuellen und familiären Bedingungen. Basis der Studie ist die Querschnitterhebung „Lebenssituation und soziale Sicherheit 2005“ (LSS05). Die Befragung der Eintrittskohorte wird ergänzt um Registerdaten aus den Geschäftsprozessen der Bundesagentur für Arbeit, die einen Beobachtungszeitraum von drei Jahren ermöglichen. Diese geben Aufschluss über

Leistungsbezug sowie Erwerbs- und Ausbildungsverläufe. Letzteres gilt allerdings nur für eine betriebliche Ausbildung, da schulische Aktivitäten in den Daten der BA nicht erfasst werden.

Dauer des Leistungsbezugs

Wissenschaftliche Befunde zeigen, dass sich der SGB-II-Bezug schon in jungen Jahren häufig verstetigt. Im Jahresdurchschnitt 2007 haben rund 1,35 Millionen erwerbsfähige Personen zwischen 18 und 29 Jahren Arbeitslosengeld II bezogen (vgl. Schels 2008). Knapp zwei Drittel der jungen Erwachsenen, die im Januar 2005 ALG II bezogen haben, waren bis Ende 2007 einmalig bzw. durchgängig Leistungsempfänger (vgl. Schels 2012, S. 111). Rund ein Viertel erhielt zweimal Leistungen der Grundsicherung, elf Prozent dreimal oder häufiger.

Generell lassen sich drei Verlaufsmuster des Leistungsbezugs unterscheiden: Eine Gruppe bezieht Leistungen ausschließlich zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Eine andere ist durchgängig und über drei Jahre hinweg stabil im Leistungsbezug. Dazwischen jedoch macht Schels eine dritte, sehr heterogene Gruppe aus, die entweder mehrmals zwischen Leistungsbezug und Nicht-Leistungsbezug hin und her wechselt oder bei der erst gegen Ende des Beobachtungsfensters nach längerer Bezugsdauer keine Hilfebedürftigkeit mehr vorliegt (vgl. ebd., S. 112). Aussagen über eine längerfristige Unabhängigkeit von ALG II sind bei dieser Gruppe kaum möglich.

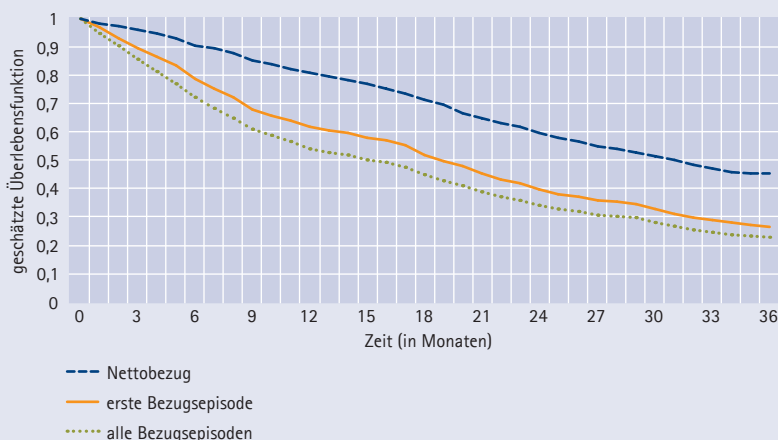
Die Frage, wie lange die 18- bis 29-Jährigen im Leistungsbezug sind und nach dessen Beendigung ohne Bezug bleiben, kann entweder anhand von Episoden im Leistungsbezug oder durch Betrachtung des (kumulierten) Nettobezugs beantwortet werden. Dabei wird zwischen Kurzzeitbezug bis zu 12 Monaten und Langzeitbezug unterschieden. Abbildung 5.1. zeigt, welcher Anteil der betrachteten jungen Arbeitslosengeld-II-Empfänger von Januar 2005 noch auf die Leistung angewiesen war. Betrachtet man z. B. die erste Bezugsepisode (durchgehende Linie), lässt sich feststellen, dass ein Viertel der Leistungsempfänger durchgehend drei Jahre lang (Anfang 2005 bis Ende 2007) ALG II erhalten haben (vgl. Abbildung 5.1). Betrachtet man alle Bezugsepisoden, so sind knapp die Hälfte Kurzzeitepisoden. Wichtig ist darüber hinaus aber auch die kumulierte Dauer des Leistungsbezugs im Beobachtungszeitraum: Demnach sind vier Fünftel der betrachteten Fälle insgesamt mehr als ein Jahr im Leistungsbezug gewesen (vgl. Schels 2012, S. 114).

Es zeigt sich zudem, dass ein großer Teil der jungen Erwachsenen, die den Leistungsbezug verlassen haben, recht bald wieder auf Unterstützung angewiesen ist – ihnen also kein dauerhafter Ausstieg aus dem Leistungsbezug gelingt. Nach einem halben Jahr befindet sich rund ein Drittel der aus dem Leistungsbezug ausgeschiedenen jungen Erwachsenen zumindest vorübergehend erneut im Leistungsbezug, bis

zum Ende des Beobachtungszeitraums ist es fast die Hälfte (vgl. ebd., S. 115). Mehr als die Hälfte der 18- bis 29-Jährigen, die im Januar 2005 ALG II bezogen haben, bezog dieses durchgängig oder wiederholt (kumuliert mehr als 18 Monate). Knapp ein Drittel erhielt die Leistungen entweder mehrfach oder einmalig, aber über längere Zeit (in beiden Fällen jedoch weniger als 18 Monate insgesamt). Einem Sechstel gelingt der Ausstieg aus dem Leistungsbezug im ersten Jahr (vgl. ebd., S. 116).

Abbildung 5.1

Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, nach unterschiedlichen Dauerkonzepten, Überlebensfunktion



Quelle: Schels (2012).

Mittels multivariater Analysen lässt sich ermitteln, inwiefern bestimmte personenbezogene oder familiäre Merkmale die Chance auf Beendigung des Leistungsbezugs beeinflussen. Demnach waren die 18- bis 29-Jährigen überwiegend dann nur vorübergehend auf ALG II angewiesen, wenn sie über gute schulische Qualifikationen und einen Berufsabschluss verfügten und bereits erste Berufserfahrungen gesammelt hatten. Arbeitslose Leistungsempfänger/-innen hatten dagegen geringe Chancen, Hartz IV zu verlassen, insbesondere wenn sie langzeitarbeitslos waren. Mehrfacher Bezug von Leistungen erhöht die Wahrscheinlichkeit, auch weiterhin auf Transferleistungen angewiesen zu sein (vgl. Schels 2012, S. 122).

Kinder im Haushalt erhöhen das Risiko eines längeren ALG-II-Bezugs, was auf finanzielle Risiken einer Familiengründung verweist: „Junge Eltern – ob alleinerziehend oder mit Partner und Kind(ern) – haben das höchste Risiko, längerfristig im Arbeitslosengeld-II-Bezug zu verbleiben“ (Schels 2012, S. 123). Allerdings erfahren Alleinerziehende ein geringeres Risiko, nach Verlassen des Leistungsbezugs erneut auf ALG II angewiesen zu sein, als Paare mit Kindern. Dies ist möglicherweise des-

halb der Fall, weil bei ihnen die Kinderbetreuung geregelt sein muss, damit sie überhaupt den Leistungsbezug verlassen. Dies wiederum führt zu einer größeren Stabilität der Erwerbstätigkeit.

Bei Nicht-Beziehern, die vormals mehrfach ALG II bezogen haben, ist entgegen der Annahme einer frühen Weichenstellung die Wahrscheinlichkeit, erneut in die Grundsicherung zu rutschen, geringer. „Ein generelles Verfestigungsrisiko im wiederholten Bezug besteht folglich nicht“ (ebd., S. 125). Insbesondere diejenigen, die den Leistungsbezug wegen Ausbildung oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verlassen, haben gute Chancen, nicht mehr in den Bezug zurückzukehren. Bei Schüler/-innen sieht die Lage dagegen anders aus. Bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie innerhalb kurzer Zeit wieder auf ALG II angewiesen sind. Dies kann auf verfestigte Arbeitsmarktp Probleme der Eltern hinweisen.

Eng verknüpft mit der Frage, wie man Verfestigungen des Leistungsbezugs begegnen kann, ist das Problem der sogenannten Bildungsarmut. Von den 18- bis 25-Jährigen, die im Januar 2005 SGB-II-Leistungen bezogen, war die Hälfte arbeitslos oder in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Zwei Drittel von ihnen verfügten (noch) über keinen Ausbildungsabschluss (vgl. Popp et al. 2006; Achatz et al. 2007, nach: Schels 2008, S. 2). Die Altersgrenze, die das SGB II zur besonders intensiven Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener zieht, stimmt bei Weitem nicht immer mit den individuellen Entwicklungsschritten überein. Ein Drittel der 25- bis 29-jährigen ALG-II-Bezieher in der Studie hatte keinen Ausbildungsabschluss und befand sich damit in einer ähnlichen Lage wie rund die Hälfte der Unter-25-Jährigen. Auch darüber hinaus sind die strukturellen Unterschiede in den Erwerbserfahrungen und in der familiären Situation eher gering. Die im SGB II gezogene Altersgrenze von 25 Jahren erscheint aus wissenschaftlicher Sicht also eher willkürlich.

Bezogen auf Abgänge aus dem Leistungsbezug mit einer Erwerbs- bzw. Ausbildungsaufnahme findet Schels (2009, S. 22) in ihren Analysen keine Belege dafür, dass Jugendliche nicht bereit sind, einen Job oder eine Maßnahme anzunehmen, weil ihnen schon ALG II ein akzeptables finanzielles Auskommen böte. Das Haushaltseinkommen ist nach ihren Befunden weniger relevant für das Arbeitsmarkterhalten von jungen Erwachsenen als der familiäre Hintergrund. Langzeithilfebezug bei dieser Gruppe setzt häufig mit der Familiengründung ein. Wer einen Partner oder Kinder hat, verbleibt länger im ALG-II-Bezug. Jugendliche und junge Erwachsene, die im Alter von 15 Jahren Eltern in unqualifizierter Beschäftigung hatten, verblieben mit höherer Wahrscheinlichkeit länger im Leistungsbezug als junge Menschen mit Eltern in qualifizierter Beschäftigung. Allerdings ist es überraschend, dass im Vergleich dazu gerade junge Leistungsempfänger, die mit elterlicher Arbeitslosigkeit konfrontiert waren, den Leistungsbezug eher verlassen.

Dahinter steht möglicherweise, dass Jugendliche aus Familien mit geringem sozio-ökonomischen Status stärker unter Druck stehen, selbst etwas zum Haushaltseinkommen beizutragen. Die gängige These, dass der soziale Hintergrund entscheidend ist und Kinder von arbeitslosen Eltern mit einer höheren Wahrscheinlichkeit selbst im Langzeitleistungsbezug landen, ist insofern nicht haltbar.

Leistungsbezug kann durch eigene Arbeitslosigkeit, aber beispielsweise auch durch Schulbesuch ohne eigenes Einkommen oder die familiäre Situation verursacht werden. Gerade arbeitslose Jugendliche, vor allem diejenigen mit vergleichsweise kurzer Arbeitslosigkeit, beenden den Hilfebezug mit höherer Wahrscheinlichkeit durch Aufnahme einer Arbeit als Student/-innen, Auszubildende oder Schüler/-innen. Zudem zeigt sich, dass Jugendliche, die länger arbeitslos sind, mit der Zeit ihre Hilfebedürftigkeit reduzieren, weil sie nach gewisser Zeit bereit sind, auch schlechter bezahlte Tätigkeiten aufzunehmen. Zwar bahnen sich hier leicht „Aufstockerkarrieren“ an, dennoch zeigen die Analysen, dass langfristiger Leistungsbezug bei Jugendlichen eher durch wiederholte Arbeitslosigkeit als durch wiederholten (anderweitig verursachten) Leistungsbezug entsteht. Die Chance eines endgültigen Ausstiegs aus der Hilfebedürftigkeit sinkt mit jeder Episode der Arbeitslosigkeit. Frustrationen und sinkende Motivation aufgrund wiederholter Misserfolge spielen hier sicherlich eine Rolle.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Was lässt sich heute aus einer Studie lernen, deren Empirie komplett in der Zielvereinbarungsperiode von 2005 bis 2008 liegt? Viel, denn die Arbeit von Schels bezieht sich nicht auf unterschiedliche Umsetzungsvarianten oder Gesetzesänderungen – die es in der Zwischenzeit reichlich gegeben hat, sondern analysiert grundsätzlichere und damit auch weniger zeitlich gebundene Aspekte einer lebenslaufbezogenen Armuts- und Jugendforschung mit speziellem Fokus auf den Bereich der Grundsicherung.

Zunächst einmal belegt die Studie, dass – entgegen der Absicht des Gesetzgebers – ein relativ großer Teil der Leistungsberechtigten länger als ein Jahr auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist. Es handelt sich also oftmals nicht um ein bloß vorübergehendes Phänomen. Der Grund für den Leistungsbezug ist allerdings nicht unbedingt Arbeitslosigkeit, denn die Mehrheit der 18- bis 29-Jährigen, die im Januar 2005 in den Leistungsbezug eingetreten sind, war nicht arbeitslos und nicht in einer Maßnahme. Stattdessen befand sich die Mehrheit im Schulsystem oder in der Berufsausbildung bzw. in Erwerbstätigkeit – mitunter auch gepaart mit Kinderbetreuungspflichten. Damit zeigt sich ein „Gesamtbild ausdifferenzierter und individualisierter Übergangswege in das Erwachsenenalter“ (Schels 2012, S. 198).

Die Ausstiege aus dem Leistungsbezug hängen erwartungsgemäß von den individuellen Möglichkeiten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ab. Qualifizierte Leistungsberechtigte in günstig ausgestatteten Haushalten (Finanzen) und Herkunftsfamilien (Erwerbsstatus der Eltern) können häufig den Bezug von ALG II rasch beenden. Langzeitarbeitslosigkeit und fehlende Berufserfahrung verlängern dagegen die durchschnittliche Bezugsdauer. Immerhin zeigen die Ergebnisse auch, dass die zielgruppenspezifische Förderung in der Grundsicherung den Weg aus dem Leistungsbezug durchaus erleichtern kann.

Die Annahme, dass längerer Leistungsbezug die Bereitschaft zur Eigenverantwortung untergrabe, wurde nicht bestätigt. Die Studie liefert keine Hinweise auf ein „Sich-Einrichten“ im Leistungsbezug, auch wenn es mitunter – bedingt durch Entmutigung oder Diskriminierung – zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt kommt. Vielmehr war es gerade den benachteiligten Gruppen unter den Leistungsbeziehern kaum möglich, unter den im Untersuchungszeitraum herrschenden Arbeitsmarktbedingungen eine bedarfsdeckende Arbeit oder eine Ausbildung mit Perspektive aufzunehmen. Damit stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Leistungsgewährung, die an Verhaltenserwartungen geknüpft ist, deren Nichterfüllung zu finanziellen Sanktionen führt. Andauernder Hilfebezug lässt sich weniger mit Verhaltensdefiziten, sondern vor allem mit einer geringen Qualifikation, einem missglückten Übergang von der Schule ins Berufsleben sowie einer Herkunft aus sozial schwächeren Familien erklären.

Die Annahme, es gebe nicht genügend finanzielle Anreize – mit anderen Worten: nicht genügend Druck – zur Arbeitsaufnahme, werden durch die Studie widerlegt. Die Ausbildungs- und Berufsbeteiligung ist generell hoch, auch dann, wenn eine Arbeit so gering entlohnt ist, dass weiterhin aufstockendes ALG II vonnöten ist. Die hohe Bereitschaft, gering entlohnte Tätigkeiten anzunehmen, kann also dazu führen, dass der Leistungsbezug sich verfestigt. Gerade junge Eltern, so ein Ergebnis der Studie, nahmen eine Beschäftigung zumeist auch dann an, wenn sich deren materielle Lage damit nur geringfügig verbessert hat. Bei jungen Erwachsenen, die in Haushalten mit schlechter finanzieller Ausstattung lebten, stieg dagegen weniger der materielle Anreiz, eine Arbeit zu suchen. Stattdessen steigt die Belastung der Betroffenen; von denen viele ohnehin schon Probleme haben dürften, ihren Alltag zu bewältigen. Insofern weist die Studie Verfestigungsrisiken bei längerfristigen Erfahrungen im Leistungsbezug aus, was eher für die These einer Entmutigung oder „erlernter Hilflosigkeit“ spricht.

Sozial vermittelte Bildungschancen und Ressourcen der Herkunftsfamilie haben einen starken Einfluss auf die Chancen, den Leistungsbezug zu verlassen. Dies bedeutet umgekehrt, dass geringe Bildungs- und andere Ressourcen der Herkunftsfamilie die Wahrscheinlichkeit eines längeren Leistungsbezugs oder des Mehrfach-

bezugs von Leistungen erhöhen. Die armuts-theoretische Fragestellung der Studie wäre damit so zu beantworten, dass sich für diese Gruppe finanzielle Unsicherheiten verstetigen und über den Charakter einer zeitlich begrenzten Mangellage hinausweisen. Letztere lassen sich dagegen bei Personen konstatieren, die sich während des Leistungsbezugs in Ausbildung befinden oder jenen, die während der Familiengründungsphase erwerbstätig sind.

Sozialpolitische Konsequenzen

Aus ihrer Studie zieht Schels (2012, S. 204 ff.) die sozialpolitischen Schlussfolgerung, dass der gesetzlich vorgeschriebene Vorrang für Qualifizierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sich stärker als bislang auf vollqualifizierende Ausbildungen konzentrieren sollte. Hierzu wären Unterstützungskonzepte für die jungen Erwachsenen ebenso wie für Betriebe sinnvoll. Anreize sollten gerade bei benachteiligten jungen Menschen eher positiv motivieren als bestrafen. Schels Studie bestätigt aber auch bildungssoziologische und sozialisationstheoretische Erkenntnisse, nach denen die Interventionen im System der Grundsicherung oft schon zu spät sind (vgl. ebd., S. 205). Armutsprävention müsse vielmehr bereits im Bildungssystem ansetzen. Der Erfolg einer Work-First-Strategie, die Jugendliche oft in unpassende, schlecht entlohnte oder temporäre Tätigkeiten ohne längerfristige Perspektive drängt, ist nach den Befunden dieser Studie zweifelhaft. Auch die wenig zielgerichtete Zuweisung in Maßnahmen sollte kritisch hinterfragt werden. Stattdessen sei eine individuell passende Unterstützung der Jugendlichen gefragt. Verhaltensannahmen, die die besonders intensive und strenge Aktivierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen begründen, werden durch die Studie nicht bestätigt. Neben einer generell stärker unterstützenden und motivierenden Ausrichtung der Grundsicherung fordert die Autorin auch vermehrt ganzheitliche Handlungsstrategien, die den differenzierten Lebenslagen der jungen Leistungsberechtigten besser gerecht werden. Mit Nachdruck plädiert Schels für eine bessere Koordinierung der Unterstützungsleistungen für Familien. In dieser Hinsicht „greifen offenbar weder der Kinderzuschlag zur Armutsvermeidung noch das Eltern- und Kindergeld in einem ausreichenden Maße“ (ebd., S. 207).

5.1.2 Maßnahmeeinsatz und seine Wirkungen bei Jugendlichen

Ange-sichts der vielfach komplexen Problemlagen von Jugendlichen stellt sich die Frage, ob ein verstärkter Maßnahmeeinsatz für die 18- bis 24-Jährigen geboten ist. Das IAB hat in früheren Publikationen und Berichten bereits gezeigt, dass Jugendliche überproportional häufig mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert werden (vgl. Koch et al. 2009). Die Maßnahmen im Bereich des SGB II

wurden auch in der zweiten Zielvereinbarungsperiode konsequent evaluiert, mit einem besonderem Fokus auf Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten – Instrumenten, die gerade bei jugendlichen Leistungsbeziehern verstärkt eingesetzt werden.

Trainingsmaßnahmen

Trainingsmaßnahmen gehören zu den Instrumenten, die per Saldo positiv wirken. Das IAB hat untersucht, wie Trainingsmaßnahmen speziell für unterschiedliche Gruppen von Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren wirken. Dabei ist zwischen betrieblichen und nicht betrieblichen Maßnahmen zu unterscheiden (vgl. Hartig et al. 2008). Gerade die betrieblichen Trainingsmaßnahmen sind ein wirksames Instrument, um die Integration der Teilnehmer/-innen in Beschäftigung zu fördern. Die Befunde des IAB zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, zwölf Monate nach Förderbeginn in einer regulären Beschäftigung zu sein, bei den ostdeutschen Frauen und Männern 20 bzw. 13 Prozent höher liegen als bei den vergleichbaren Nicht-Teilnehmern. Westdeutsche Frauen und Männer haben zu diesem Zeitpunkt im Vergleich zu Nicht-Geförderten eine 16 bzw. elf Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

Allerdings sind die Zugänge in diese Maßnahmen selektiv: An betrieblichen Trainingsmaßnahmen nehmen eher besser qualifizierte Jugendliche teil, was auf ein „Creaming“, also eine Positivauslese, bei der Zuweisung hindeutet. Wenn durch die Maßnahme keine neuen Stellen geschaffen werden, ist es zudem wahrscheinlich, dass Nicht-Geförderte, die ebenso geeignet wären wie Geförderte, nicht eingestellt werden. Hartig et al. (2008, S. 36) vermuten außerdem, dass manche Unternehmen betriebliche Trainingsmaßnahmen als Rekrutierungsinstrument nutzen, weil die Fördersumme unmittelbar nach der Maßnahme besonders hoch ist.

Betrachtet man unterschiedliche Gruppen, so sind die positiven Effekte bei Jugendlichen mit Berufserfahrung und/oder mittlerem bis hohem Schulabschluss tendenziell etwas höher. Auch für gering qualifizierte junge Erwachsene ohne Berufserfahrung werden hohe Beschäftigungseffekte nachgewiesen. Die Maßnahmen sind möglicherweise dazu geeignet, fehlende Qualifikation oder Arbeitserfahrung auszugleichen. Möglicherweise spielt auch der Faktor „Motivation“ eine wichtige Rolle: Wer einmal in einem Betrieb gearbeitet und gemerkt hat, dass es ihm auch psychisch besser geht, ist womöglich motivierter, seine Suchaktivitäten zu steigern.

Betriebliche Trainingsmaßnahmen werden auch dazu genutzt, um die Teilnehmer/-innen auf eine Anschlussmaßnahme vorzubereiten. Rund 17 Prozent der Teilnehmer/-innen traten innerhalb von 30 Tagen nach Abschluss der betrieblichen Trainingsmaßnahme eine Folgemaßnahme an. Meistens handelt es sich hierbei um eine mit dem Eingliederungszuschuss geförderte Stelle. Dies könnte darauf hindeu-

ten, dass die Dauer der betrieblichen Trainingsmaßnahme für den jeweiligen Betrieb zu kurz ist, um über eine Anstellung abschließend zu entscheiden. Denkbar ist auch, dass die Defizite der eingestellten Person noch so groß sind, dass der Betrieb diese nur dann zu vertretbaren Kosten einstellen kann, wenn er eine entsprechende Subvention erhält. Schließlich könnte es sich aber auch um bloße Mitnahmeeffekte handeln: Der Betrieb hätte die betreffende Person in diesem Fall ohnehin eingestellt, schöpft aber vorher noch alle Möglichkeiten der Förderung aus.

Bei nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen sind die Beschäftigungseffekte für die jugendlichen Teilnehmer/-innen geringer, was mit der heterogenen Zielsetzung der Maßnahme zusammenhängen dürfte: Neben der Integration in Beschäftigung geht es auch darum, die Verfügbarkeit und die Arbeitsbereitschaft zu prüfen oder einer Anschlussmaßnahme vorzubereiten (vgl. ebd., S. 38.).

Arbeitsgelegenheiten

Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden öffentlich geförderte Zusatzjobs (Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, AGH) besonders häufig eingesetzt. Sie bilden daher einen Schwerpunkt der Instrumentenevaluation. Bisherige Forschungsergebnisse zur Wirkung von Ein-Euro-Jobs bei Jugendlichen waren eher ernüchternd. Arbeitsgelegenheiten haben sich dennoch zwischenzeitlich zum wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrument für bedürftige Jugendliche entwickelt. Diese sind deutlich überrepräsentiert, denn ihr Anteil an den Arbeitslosen ist nur halb so hoch wie der an den Arbeitsgelegenheiten.

Die Motive zur Vergabe einer Arbeitsgelegenheit können unterschiedlich sein. Neben dem Erhalt oder der Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit und der persönlichen Stabilisierung kann es auch darum gehen, Motivation und Arbeitsbereitschaft der Teilnehmenden zu testen. Ebenso ist denkbar, dass bei der Zuweisung auch die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit eine Rolle spielen, nach denen kein Jugendlicher länger als drei Monate arbeitslos sein soll – denn wer an einer Arbeitsgelegenheit teilnimmt, gilt offiziell nicht als arbeitslos. Mitunter bewerben sich die arbeitslosen Leistungsberechtigten wegen der finanziellen Vorteile auch selbst auf Arbeitsgelegenheiten und werden gleichsam als Belohnung für ihr Engagement zugewiesen. Jede dieser Vergabepraktiken birgt die Gefahr von Fehlsteuerungen. Dies verweist darauf, dass die Teilnahme an einer AGH neben erwünschten Wirkungen wie den Erwerb von Fertigkeiten und von Kenntnissen über bestimmte Arbeitgeber und Arbeitsplätze auch negative Folgen haben kann. Hierzu gehören die Gefahr der Stigmatisierung und der bei vielen Maßnahmen beobachtbare Lock-in-Effekt (vgl. Kapitel 4). Diese Effekte sind vermutlich umso stärker, je besser die Qualifikationen und Erwerbserfahrungen der jugendlichen Leistungsberechtigten sind.

Die Frage, ob Zusatzjobs auch die Integration in Beschäftigung und Ausbildung erleichtern, untersuchen Wolff et al. (2010). Auch diese Studie belegt, dass sich die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit für Jugendliche eher negativ oder gar nicht auswirkt. Die Wahrscheinlichkeit, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, wird durch die Teilnahme in den ersten sechs bis acht Monaten nach Maßnahmebeginn um bis zu vier Prozentpunkte reduziert, was auf Lock-in-Effekte hinweist. Mittelfristig werden diese zwar überwunden, es kommt aber in der Folge nicht zu signifikant positiven Eingliederungswirkungen. Die Nettoeffekte im Hinblick auf eine reguläre betriebliche Ausbildung liegen häufig nahe bei null. Die Wirkungen auf die Wahrscheinlichkeit, den Hilfebezug zu vermeiden, sind noch negativer als die Beschäftigungswirkungen. Um die Gründe für die insgesamt geringe Wirksamkeit zu beleuchten, werden in der Folge verschiedene Teilgruppen betrachtet. Gerade bei Jugendlichen mit guten Beschäftigungschancen lassen sich starke Lock-in-Effekte nachweisen. Dies betrifft z. B. Personen, die noch im Jahr vor dem Leistungsbezug eine Beschäftigung hatten, oder junge Frauen und Männer mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung.

Bei einigen Gruppen mit geringeren Arbeitsmarktchancen gibt es dagegen auch positive Beschäftigungswirkungen. Dies betrifft zum Beispiel junge westdeutsche Frauen und ostdeutsche Männer ohne eine abgeschlossene Ausbildung sowie ostdeutsche Männer ohne eine vorherige reguläre Beschäftigung. Für die beiden ersten Gruppen erhöht die Zusatzjobteilnahme darüber hinaus die Wahrscheinlichkeit, später eine betriebliche Ausbildung aufzunehmen. Dies traf ebenso auf ostdeutsche Frauen zu, die im Jahr vor der Teilnahme noch einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen waren. Für alle anderen Gruppen ist der Einfluss der AGH auf die Chance, eine Ausbildung zu absolvieren, nicht signifikant. Für keine der untersuchten Gruppen erhöht die Maßnahme die Wahrscheinlichkeit, den Bezug von Arbeitslosengeld II zu vermeiden. Eventuell trägt die AGH-Teilnahme dazu bei, die Anspruchslöhne der Teilnehmer/-innen zu reduzieren. Sie könnten dann eine gering entlohnte Tätigkeit annehmen und aufstockend ALG II beziehen.

Mit diesen Ergebnissen bestätigen Wolff et al. (2010) frühere Befunde, nach denen Zusatzjobs bei Unter-25-Jährigen tendenziell keine oder aber negative Effekte auf die Beschäftigungschancen und den Abgang aus dem Leistungsbezug haben. Auch von einer Verbesserung der Ausbildungschancen kann überwiegend keine Rede sein. Die Autor/-innen vermuten, dass der Grund für die insgesamt fehlenden positiven Effekte der AGH darin liegt, dass die Zusatzjobs undifferenziert vergeben werden. Allerdings zeigt sich, dass gerade bei den schlechter qualifizierten und arbeitsmarktferneren Jugendlichen und jungen Erwachsenen, für die das Instrument konzipiert wurde, die besten Wirkungen erzielt werden. Eine Konzentration auf diese Gruppen erscheint daher sinnvoll.

Bei den erwerbsnahen Jugendlichen wirken die Arbeitsgelegenheiten eher negativ, für diese Gruppen sollten andere Wege genutzt werden, um den Leistungsbezug frühzeitig zu beenden. Die Zielvorgabe der BA, eine Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als drei Monaten bei Jugendlichen unbedingt zu vermeiden, könnte also einer besseren Zielgruppenorientierung entgegenstehen. Dasselbe gilt für die häufig anzutreffende Praxis, Zusatzjobs dazu zu nutzen, um Arbeitsbereitschaft und Verfügbarkeit der Betroffenen zu testen. Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse sich auf eine sehr frühe Phase des SGB II beziehen, in der noch kaum Erfahrungen mit dem Instrument vorlagen. Auch wenn es dafür keine uns bekannten Belege gibt, ist es nicht auszuschließen, dass sich Zuweisungspraxis und Effektivität seither verbessert haben.

Maßnahmen für junge Erwachsene im Vergleich

Nachdem die Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen für Jugendliche separat vorgestellt wurden, werden nunmehr die Wirkungen im direkten Vergleich dargestellt. Achatz et al. (2012b) haben die Eingliederungswirkungen von betrieblichen und nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen sowie von Zusatzjobs auf junge Erwachsene von 18 bis 30 Jahren untersucht – differenziert nach Geschlecht und Haushaltstyp. Zugrunde gelegt wurden alle Zugänge in Arbeitslosigkeit und Arbeitslosengeld-II-Bezug zwischen Oktober 2005 und Januar 2006. Dabei wurde analysiert, ob diejenigen, die innerhalb von neun Wochen in eine der genannten Maßnahmen eingetreten sind, binnen 30 bzw. 18 Monaten nach Maßnahmebeginn eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. eine betriebliche Ausbildung aufgenommen haben. Um die Eingliederungswirkungen abschätzen zu können, wurden die Maßnahmenteilnehmer mit anderen jungen Arbeitslosen mit ähnlichen Merkmalen verglichen, die entweder an keiner Maßnahme oder aber an einer der jeweils anderen Maßnahmen teilgenommen haben.

Bereits der Vergleich von ungeforderten Personen mit der Gesamtheit der Arbeitslosen zeigt: Insbesondere für betriebliche Trainingsmaßnahmen werden häufiger junge Menschen ausgewählt, die auch ohne Förderung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hätten. Hier kommt vermehrt eine Positivauswahl (Creaming) von jungen Arbeitslosen für betriebliche Qualifizierungsangebote zum Tragen. Außerdem werden alleinstehende junge Männer und Frauen überproportional, Frauen mit Partner bzw. mit Partner und Kindern hingegen unterproportional häufig gefördert.

Deskriptive Auswertungen zeigen zunächst die Anteile von Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aus der Gesamtheit der arbeitslosen 18- bis 30-Jährigen (ebd., S. 3, Tabelle 1). Während alleinstehende junge Erwachsene bei-derlei Geschlechts nach 30 Monaten fast gleich häufig sozialversicherungspflichtig

beschäftigt sind (34,3 % bei Männern, 32,5 % bei Frauen), klaffen ihre jeweiligen Anteile in Paarhaushalten und Paarhaushalten mit Kindern deutlich auseinander. So beträgt der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer, die in Paarhaushalten mit Kindern leben, am Ende des Untersuchungszeitraums 39,1 Prozent. Dagegen liegt der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen in solchen Haushalten mit 13,8 Prozent um zwei Drittel niedriger. Auch in Paarhaushalten ohne Kinder sind Männer mit 40 Prozent doppelt so häufig beschäftigt wie Frauen (21 %). Dies deutet darauf hin, dass nach wie vor tradierte Rollenmuster in Paarhaushalten bestehen, nach denen der Mann häufiger die Rolle des Alleinernährers übernimmt.

In einem weiteren Schritt werden die Nettoeffekte der Förderung ermittelt, also die Veränderungen der Integrationschancen, die ursächlich auf die Teilnahme an der konkreten Maßnahme zurückzuführen sind. Für die betrieblichen Trainingsmaßnahmen zeigen sich hier durchweg signifikante positive Effekte (vgl. Abbildung 5.2). Vor allem junge Erwachsene mit Partner und Kind(ern), darunter besonders junge Frauen, profitieren von dieser Maßnahme (vgl. Achatz et al. 2012b, S. 5). Demgegenüber sind die Nettoeffekte der nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen sowie der Zusatzjobs deutlich geringer und nur für Teilgruppen nachweisbar. Berücksichtigt man nur die bedarfsdeckende Beschäftigung, fallen die Fördereffekte bei einigen Teilgruppen (besonders bei Frauen mit Partner, sowohl mit als auch ohne Kind) noch geringer aus.

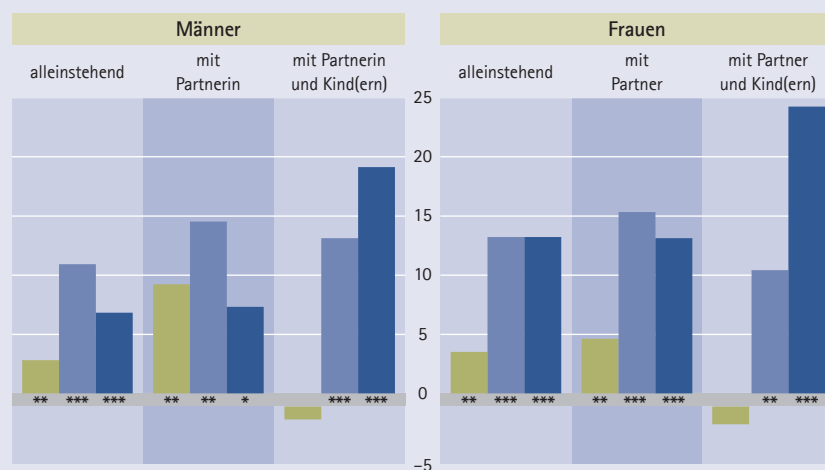
Schließlich vergleichen die Autor/-innen die Beschäftigungschancen von Teilnehmer/-innen an jeweils verschiedenen Maßnahmen. Demnach profitieren Teilnehmer/-innen an betrieblichen Trainingsmaßnahmen stärker als Teilnehmer/-innen an nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen oder an Zusatzjobs. So sind Frauen mit Partnern, die an einer betrieblichen Trainingsmaßnahme teilgenommen haben, zweieinhalb Jahre nach Förderbeginn zu 15 Prozent häufiger beschäftigt als vergleichbare Teilnehmerinnen in Zusatzjobs. Auch die Teilnehmer/-innen an nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen stehen besser da als diese, allerdings fallen die positiven Effekte deutlich niedriger aus (vgl. Achatz et al. 2012b, S. 6). Frauen mit Partner und Kind(ern) profitieren von betrieblichen Trainingsmaßnahmen auch deutlich stärker als von schulischen Trainingsmaßnahmen.

Betriebliche Trainingsmaßnahmen eignen sich demnach besonders gut, um die Beschäftigungschancen jüngerer Arbeitsloser zu verbessern – unabhängig von der Haushaltskonstellation. Ursächlich hierfür könnte der betriebliche „Klebeffekt“ sein. Möglicherweise nutzen Betriebe aber diese Praktika auch, um interessante Bewerber/-innen zur Probe arbeiten zu lassen. Damit wäre ein Mitnahmeeffekt gegeben, der die kausalen Effekte der Maßnahme abschwächen würde. Schließlich nehmen an den betrieblichen Trainingsmaßnahmen überwiegend die arbeitsmarkt-

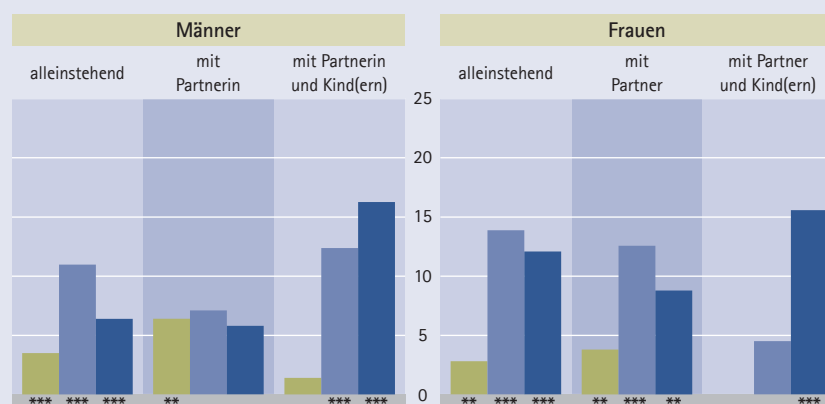
Abbildung 5.2

Nettoeffekte der Maßnahmeteilnahme^a (in Prozentpunkten)

a) auf reguläre Beschäftigung (ungefördert versicherungspflichtig)



b) auf existenzsichernde reguläre Beschäftigung (ohne ALG-II-Bezug)



- schulische Trainingsmaßnahmen vs Ein-Euro-Jobs
- betriebliche Trainingsmaßnahmen vs Ein-Euro-Jobs
- betriebliche vs schulische Trainingsmaßnahmen

Signifikanzniveau: *** = $p \leq 1\%$, ** = $p \leq 5\%$, * = $p \leq 10\%$

Nettoeffekte der Maßnahmeteilnahme 30 Monate nach Förderbeginn.

a Maßnahmeteilnehmer: 18- bis 30-Jährige, die zwischen Oktober 2005 und Januar 2006 in Arbeitslosigkeit und ALG-II-Bezug eingetreten sind und innerhalb von 9 Wochen durch eine der Maßnahmen gefördert wurden.

Die farbigen Balken zeigen keine absoluten Ergebnisse, sondern vergleichen die Wirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen auf verschiedene Zielgruppen. Bei alleinstehenden Männern haben z. B. schulische Trainingsmaßnahmen einen um ca. 2 Prozentpunkte größeren Einfluss auf reguläre Beschäftigung als Ein-Euro-Jobs (grüner Balken), bei Frauen mit Partnern und Kindern schneiden betriebliche Trainingsmaßnahmen um fast 25 Prozentpunkte besser ab als schulische (dunkelblauer Balken).

Quelle: Achatz et al. (2012b); IEB; LHG.

näheren jungen Erwachsenen teil, die sich ggf. intensiver um Erwerbstätigkeit bemühen als die arbeitsmarktfremden Teilnehmer an den anderen Maßnahmen. Die positiven Ergebnisse für Frauen könnten auch damit zusammenhängen, dass die betrieblichen Maßnahmen häufig in frauentypischen Beschäftigungsfeldern angeboten wurden. Für keine der untersuchten Teilgruppen wäre ein Zusatzjob die bessere Fördermöglichkeit gewesen (vgl. ebd., S. 7).

Gerade Frauen gelingt es allerdings nach betrieblichen Trainingsmaßnahmen häufig nicht, eine bedarfsdeckende Beschäftigung zu finden. Offenbar werden Maßnahmen in frauentypischen Beschäftigungsfeldern vielfach nur gering entlohnt. Hier besteht Handlungsbedarf für die Grundsicherungsstellen, um auch jungen Müttern eine möglichst existenzsichernde Beschäftigung zu verschaffen.

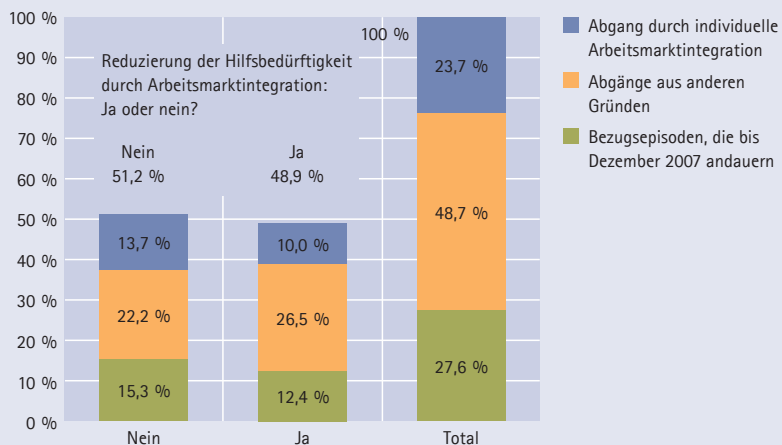
5.1.3 Übergänge von jungen Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt

Die Studie von Schels (2011) befasst sich schwerpunktmäßig mit den Abgängen von 18- bis 24-jährigen Leistungsempfänger/-innen. Betrachtet wurden vorrangig diejenigen Abgänge aus der Grundsicherung, die auf die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses oder einer betrieblichen Ausbildung zurückgehen. Bezugspunkt der Analyse sind 1.061 Leistungsbezugsepisoden von 674 jungen Erwachsenen, die im Januar 2005 in den SGB-II-Bezug eingetreten sind (Untersuchungszeitraum: Januar 2005 bis Dezember 2007). Diese Episoden enden, wenn keine Hilfebedürftigkeit mehr vorliegt. Es sind deutlich mehr Episoden als Personen zu verzeichnen, da viele Betroffene im Beobachtungszeitraum aus dem Leistungsbezug ausgeschieden, dann aber erneut hilfebedürftig geworden sind. Für ihre Analysen verknüpfte die IAB-Forscherin Befragungsdaten der Querschnittsbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ mit administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit (für weitere Details vgl. ebd., S. 266 ff.).

Die deskriptiven Ergebnisse ihrer Analyse zeigen, dass 23,7 Prozent der betrachteten Leistungsbezugsepisoden mit der Integration in reguläre Beschäftigung oder mit der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung enden (individuelle Arbeitsmarktintegration, vgl. ebd., S. 271). Bemerkenswert dabei ist, dass in 42,3 Prozent dieser Fälle (entspricht 10 % aller Abgänge aus dem Hilfebezug) die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung reduziert wurde, bevor der Leistungsbezug schließlich gänzlich überwunden werden konnte. In knapp der Hälfte aller betrachteten Episoden (49 %) endet dieser jedoch nicht durch Arbeitsmarktintegration der Hilfeempfänger selbst, sondern etwa durch Veränderungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft. Die verbleibenden 28 Prozent der betrachteten Episoden des Leistungsbezugs schließlich sind zum Ende des Beobachtungszeitraums im Dezember 2007 noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 5.3

Abgänge aus dem Hilfebezug von 18- bis 24-jährigen Hilfeempfängern bis 2007



Quelle: Eigene Darstellung nach Schels (2011); LSS05; BA-Daten.

Dass der Leistungsbezug mit 51,2 Prozent überwiegend durch andere Gründe als durch Erwerbsintegration beendet wird, interpretiert Schels (ebd.) jedoch nicht als Hinweis auf die „Arbeitsmarktferte“ der Untersuchungsgruppe. Vielmehr zeigen ihre Ergebnisse, dass in immerhin knapp der Hälfte (49 %) der betrachteten Episoden die jugendlichen Leistungsempfänger ihre Hilfsbedürftigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung zumindest reduzieren können. Ihr Einkommensniveau ist jedoch zu gering, als dass die jeweilige Bedarfsgemeinschaft den Leistungsbezug vollständig überwinden könnte. Die Autorin interpretiert die Überwindung von Hilfsbedürftigkeit im Falle der jugendlichen Leistungsberechtigten daher als einen mehrstufigen Prozess. In gut der Hälfte der Episoden, die mit Abgängen aus anderen Gründen enden, und auch in 44 Prozent der zensierten, d. h. nicht zu Ende beobachteten, Episoden andauernder Hilfsbedürftigkeit ist zuvor zumindest eine Reduzierung des Hilfebezugs zu verzeichnen. Die Analyseergebnisse zeigen daher auch, dass Arbeitsmarkteintritte bei fortgesetztem Leistungsbezug eine relevante Konstellation bei jugendlichen Leistungsbeziehern sind (zu Erwerbsaufstockern im SGB II vgl. auch Abschnitt 2.2.4).

Ob die Hilfsbedürftigkeit überwunden werden kann, hängt sehr stark von der jeweils aufgenommenen Beschäftigung ab (vgl. Schels 2011, S. 271). Betrachtet man alle während des Untersuchungszeitraums beendeten Bezugsepisoden (also ohne diejenigen, die zum Ende des Beobachtungszeitraums noch andauern), so zeigt sich: In über der Hälfte der Fälle (52 %) endet der Leistungsbezug durch reguläre Beschäftigung. Nur in rund einem Viertel der Fälle (27 %) wird die Hilfsbedürftigkeit durch Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung beendet. Vergleichs-

weise selten gelingt der Ausstieg aus der Grundsicherung hingegen mithilfe einer geringfügigen Beschäftigung (12,2 %) oder der Verbesserung der Stellung im Beruf (9,1 %).

Über diese deskriptiven Analysen hinaus wurde ebenfalls untersucht, inwieweit die individuellen Charakteristika der jungen Erwachsenen sich auf die Chance auswirken, die Hilfebedürftigkeit durch Arbeits- oder Ausbildungsaufnahme zu beenden bzw. zu reduzieren (für eine ausführliche tabellarische Übersicht der Ergebnisse vgl. ebd., S. 272). Ein erstes bemerkenswertes Ergebnis ist, dass sich das Haushaltseinkommen der Untersuchungsgruppe nicht signifikant auf die Abgänge aus der Hilfebedürftigkeit auswirkt, mithin ein höherer finanzieller Druck die Aufnahme einer Beschäftigung nicht wahrscheinlicher macht. Auch Einflüsse eines vorherigen Sozialhilfebezugs auf die Beendigung des Transferbezugs lassen sich nicht feststellen. Mit Blick auf die Rolle der sozialen Herkunft fällt auf, dass ein fehlender Schulabschluss der Eltern die Abgangswahrscheinlichkeit mindert. Für einen etwaigen Einfluss des Arbeitsmarktstatus der Eltern lassen sich indes keine Hinweise ausmachen.

Jungen Erwachsenen mit abgeschlossener Ausbildung und – in einem etwas geringeren Maße – mit Abitur gelingt der Übergang in existenzsichernde Beschäftigung vergleichsweise häufig. Ähnlich bedeutsam ist der vorherige Arbeitsmarktstatus der jungen Erwachsenen: Die Wahrscheinlichkeit, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen oder zu reduzieren, ist für Personen, die zuvor kurzfristig arbeitslos waren, höher als für Personen, die sich vorher in einer nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung befanden. Liegen wiederholte Arbeitslosigkeitsepisoden vor, fällt es schwerer, den Hilfebezug über den Arbeitsmarkt zu beenden. Die Autorin interpretiert dies als Hinweis auf mögliche „Aufstockerkarrieren“. Auch in Phasen des Schulbesuchs oder der Ausbildung verbleiben die Betroffenen überdurchschnittlich häufig in der Hilfebedürftigkeit. Wider Erwarten fällt weder Frauen noch Migranten noch jungen Eltern der Übergang in Beschäftigung bzw. Ausbildung schwerer. Gleichwohl fällt es jungen Menschen, in deren Haushalt Kinder leben, deutlich schwerer, mit Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung auch den Leistungsbezug zu beenden, da hier der entsprechend höhere Bedarf zu Buche schlägt.

In der Zusammenschau machen die Untersuchungsergebnisse von Schels (2011) eines besonders deutlich: Es finden sich keinerlei Hinweise, dass sich unter den jungen Leistungsberechtigten eine „Kultur der Armut“ etabliert hätte oder diese sich mit einem „Leben im Hilfebezug“ weitgehend arrangiert hätten – auch wenn es mitunter, bedingt durch Entmutigung und Diskriminierungserfahrungen, zu einem partiellen Rückzug vom Arbeitsmarkt kommen kann. Auch die Erwerbsorientierung scheint innerhalb dieser Personengruppe keineswegs

schwächer ausgeprägt zu sein als bei anderen Personengruppen. So nehmen die jungen Leistungsberechtigten genauso häufig wie andere ALG-II-Bezieher eine Beschäftigung auf, deren Entlohnung unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt. Andauernder bzw. wiederholter Hilfebezug lässt sich vielmehr mit einer geringen Qualifikation, einem häufig unterbrochenen Übergang in das Erwerbsleben sowie einer niedrigeren sozialen Herkunft erklären. Weiterhin haben vor allem Allein-erziehende und junge Eltern Probleme, mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auch ein bedarfsdeckendes Einkommen zu erzielen. Zudem zeigen die Ergebnisse, dass Hilfebedürftigkeit oftmals nicht bloß ein transitorisches Phänomen ist, das mit der erstmaligen Einmündung in den Arbeitsmarkt überwunden werden kann. Vielmehr zeigt sich, dass die Überwindung von Hilfebedürftigkeit durchaus ein längerer Prozess sein kann, der vielfach mit Rückschlägen verbunden ist und unter Umständen mehrere Anläufe erfordert, bis der Übergang in Beschäftigung oder Ausbildung endgültig gelingt.

5.1.4 Bildungschancen und Leistungsbezug

Mit Blick auf die langfristigen Wirkungen des SGB II stellt sich die Frage, inwiefern der Leistungsbezug in der Familie Bildungsentscheidungen und Bildungsverläufe beeinflusst. Verschiedene Studien belegen, dass in Deutschland der Einfluss der Herkunftsfamilie auf die Bildungschancen der Kinder sehr groß ist und dass Bildungsversäumnisse in der Kindheit später nur sehr schwer zu korrigieren sind (vgl. Baumert/Schümer 2001; Solga 2005). Zugänge zu Bildungseinrichtungen sind insofern nicht nur ein Tor zu gesellschaftlicher Teilhabe, sondern Teil derselben (vgl. Baethge/Kupka 2005, S. 177). Fehr (2012a) untersucht in ihrer Studie den Einfluss des Leistungsbezugs im SGB II auf die Bildungsbeteiligung von Kindern und Jugendlichen. Sie geht auf der Basis von Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) der Frage nach, welche Bildungswege Kinder unter 15 Jahren einschlagen und wie (familiäre) Armutslagen mit den Bildungsabschlüssen von Jugendlichen zusammenhängen (vgl. ebd., S. 14).

Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass Kinder aus ALG-II-Haushalten im Jahr 2006 beim Übergang in die Sekundarschule nur etwa halb so oft aufs Gymnasium gewechselt sind wie Kinder aus Haushalten ohne Leistungsbezug (22 gegenüber 40%). Die Verteilung von Kindern auf die verschiedenen Schulformen zeigt das gewohnte Bild: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind von Eltern mit Hochschulreife das Gymnasium besucht, ist mit 66 Prozent fast zehnmal so hoch wie bei Kindern von Hauptschulabsolventen (vgl. Fehr 2012a, S. 17). Die Tatsache, dass ein Kind in einem ALG-II-Haushalt aufwächst, verschärft diese Tendenz noch: Bei gleichem Schulabschluss der Eltern (Abitur) besuchen mehr als dreimal so viele Kinder (69 %)

von Nicht-Leistungsbeziehern das Gymnasium wie von ALG-II-Empfängern (21 %). Daraus lässt sich der Schluss ableiten: „Eltern, die kein ALG II beziehen, können höhere Bildungsabschlüsse besser an die nächste Generation weitergeben als Eltern, die sich im ALG-II-Bezug befinden“ (Fehr 2012a, S. 18).

Die Bildungs- und Erwerbssituation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 15 und unter 25 Jahren hängt ebenfalls sehr stark davon ab, ob diese aus einem Haushalt mit ALG-II-Bezug kommen oder nicht. In den unteren Altersgruppen sind die Unterschiede noch vergleichsweise gering. In beiden Fällen befindet sich die ganz überwiegende Mehrheit der Jugendlichen entweder in Schule oder Ausbildung. Bei den Über-18-Jährigen zeigt sich allerdings eine starke Zunahme des Status „arbeitslos“ in den ALG-II-Haushalten. Von den 23- und 24-Jährigen, die in ALG-II-Haushalten leben, sind über 80 Prozent arbeitslos – ein Resultat der vorangegangenen Selektionsprozesse. Bei den jungen Erwachsenen dominieren demnach zwei Gruppen: Schüler und Auszubildende (überwiegend) im elterlichen Haushalt und junge Erwachsene im eigenen Haushalt, die insbesondere wegen eigener Bildungsdefizite ins SGB II gerutscht sind (vgl. Fehr 2012a, S. 21). Mehr als 60 Prozent der ALG-II-Bezieher haben höchstens einen Hauptschulabschluss (30 % der Nicht-Bezieher) und nur fünf Prozent haben die Hochschulreife (37 % der Nicht-Bezieher). Bei den mittleren Bildungsabschlüssen ist das Verhältnis ausgeglichen.

Fehr folgert daraus, dass jüngere ALG-II-Bezieher „in ihren Bildungs- und Berufschancen systematisch benachteiligt sind“ (ebd., S. 23). Kinder aus Familien mit ALG-II-Bezug wechseln seltener auf höhere Schulen, erreichen niedrigere Bildungsabschlüsse und haben einen schlechteren Start in die Erwerbstätigkeit als solche, die nicht aus ALG-II-Haushalten kommen.

5.1.5 Zusammenfassung: Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II

Die Untersuchung einer Kohorte aus den Anfangszeiten des SGB II zeigt, wie heterogen die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist (vgl. Schels 2012). Zugleich macht sie deutlich: Die soziale Lage der Jugendlichen bei ihren „Statuspassagen“ zu jungen Erwachsenen ist hochgradig volatil und birgt die große Gefahr einer dauerhaften Verfestigung von Armutslagen. Dabei gäbe es viele Möglichkeiten der Hilfestellung, z. B. für junge Familien, die aber oft nur unzureichend genutzt werden. Für Probleme allerdings, die im Bildungssystem liegen oder allgemein in der sozialen Benachteiligung der betroffenen Jugendlichen, setzt eine Intervention in der Grundsicherung zu spät an. Gleichzeitig zeigt die Arbeit von Schels, dass die gesetzliche Altersgrenze von 25 Jahren, die eine besondere Behandlung begründet, künstlich ist und an der Realität komplexer und verlängerter Übergänge vorbeigeht.

Die Instrumentenevaluation zeigt, dass insbesondere betriebsnahe Maßnahmen die Integration junger Leistungsberechtigter befördern, auch wenn diese nicht für alle Jugendlichen infrage kommen. Arbeitsgelegenheiten hingegen schmälern tendenziell die Integrationschancen der meisten Jugendlichen. Konsequenterweise werden Jugendlichen mittlerweile im Rahmen der unverzüglichen Vermittlung nach § 3 Abs. 2 SGB II auch keine Arbeitsgelegenheiten mehr angeboten. Davon sind dann allerdings auch die arbeitsmarktfernen Jugendlichen betroffen, die von diesem Maßnahmetyp durchaus profitiert haben.

Schließlich zeigt ein Vergleich der Bildungssituation von jüngeren Personen aus Haushalten mit und ohne ALG-II-Bezug, dass der Leistungsbezug die ohnehin ausgeprägten sozialen Unterschiede bei den Bildungschancen verstärkt. Dies gilt für die Bildungswege von Kindern unter 15 Jahren ebenso wie für die Bildungsabschlüsse von Jugendlichen und die daraus resultierende Erwerbssituation junger Erwachsener.

Die Ergebnisse der IAB-Forschung zu Jugendlichen und jungen Erwachsenen im SGB II zeigen, dass es sich um eine der großen „Baustellen“ der Grundsicherung handelt. Bereits im Bericht nach der ersten Zielvereinbarungsperiode wurde gefordert, dass „die Aktivierung zielgerichtet, auf die individuellen Umstände bezogen, möglichst partizipativ und unter Einbeziehung der familiären Lage und des sozialen Umfelds erfolgt“ (Koch et al. 2009, S. 187). Diese Forderung hat seitdem nicht an Aktualität eingebüßt. Letztlich stellt sich die Frage, ob es mit Ausnahme einer möglichst intensiven Betreuung überhaupt sinnvoll ist, spezielle Regeln (Sofortangebote, Sanktionen) für die Altersgruppe der Unter-25-Jährigen aufzustellen, weil diese auch immer die Gefahr der Fehlsteuerung mit sich bringen.

5.2 Frauen im SGB II

Eine weitere Gruppe, die in besonderer Weise im Fokus der Arbeitsmarktpolitik steht, sind die Frauen, insbesondere die Mütter. Wir berichten im Folgenden über generelle Tendenzen bei der Aktivierung von Frauen, über die Wege von Müttern in Beschäftigung und die Situation von alleinerziehenden Frauen. Haushalte von Alleinerziehenden sind, wie in früheren Forschungsarbeiten gezeigt, öfter und länger auf staatliche Leistungen angewiesen als andere Haushalte. Dabei wird die Dauer des Leistungsbezugs maßgeblich vom Alter des jüngsten Kindes bestimmt.

5.2.1 Vermittlung und Aktivierung von Frauen

Achatz (2009) ging in einer Studie der Frage nach, ob Frauen und Männer im Vermittlungsprozess und im Fallmanagement des SGB II unterschiedlich behandelt

werden. Da im SGB II nicht nur die Förderung der Gleichstellung verankert ist, sondern zugleich auch der Grundsatz der Familiensubsidarität – also der Vorrangigkeit familiärer Selbsthilfe gegenüber staatlicher Unterstützung, kann es in der Praxis zu inkonsistenten Vorgaben für die Fachkräfte kommen. Wer Abhängige betreut, ist von der ansonsten umfassenden Erwerbspflicht je nach Alter der Kinder in unterschiedlichem Umfang ausgenommen. Insbesondere Hilfebezieherinnen mit jüngeren Kindern weisen schon allein deshalb ein „Aktivierungsdefizit“ auf, weil sich ihre familienspezifischen Lebensverhältnisse nicht ohne Weiteres mit einer Erwerbstätigkeit in Einklang bringen lassen. Schließlich sind es vor allem die Frauen, die die Familienarbeit schultern.

Eine andere Frage ist es, wie die Fachkräfte bei den SGB-II-Trägern mit den spezifischen Problemen von Frauen, die Angehörige betreuen, umgehen, ob sie also beispielsweise ihren weiblichen und männlichen Kunden unterschiedliche Erwerbsarbeitsformen vorschlagen (vgl. Achatz 2009, S. 65). Im interaktiven Prozess der Vermittlung ist dies immer auch abhängig von den normativen Vorstellungen aller Beteiligten etwa über Erwerbs- und Familienorientierungen. Es sind jedoch die Fachkräfte, die im Rahmen ihres Ermessensspielraums darüber entscheiden, wer welche Beratungs- oder Eingliederungsleistungen erhält. Ergebnisse aus qualitativen Studien (vgl. Achatz 2008) zeigen, dass in der Beratung tatsächlich traditionelle geschlechtsspezifische Muster bei allen Beteiligten eine Rolle spielen. Dass den Frauen etwa Maßnahmen seltener angeboten werden als den Männern, hat die Wirkungsforschung des IAB bereits gezeigt (zusammenfassend Koch et al. 2009, S. 221 ff.). Hier könnten Betreuungspflichten eine wichtige Rolle spielen. Vor allem Mütter mit jüngeren Kindern und alleinerziehende Frauen erhalten eine weniger intensive Beratung und Betreuung.

Betrachtet man konkret die Vermittlervorschläge für Vollzeitstellen in den alten Bundesländern, lassen sich deutliche Zuweisungsmuster erkennen. Während nur elf Prozent der hilfesuchenden Frauen eine Vollzeitstelle angeboten wurde, erhielten 26 Prozent der Männer einen solchen Vorschlag. Auch wurde männlichen Hilfesuchenden deutlich häufiger ein Vermittlungsgutschein angeboten. Zugleich ist nicht erkennbar, dass Frauen eher in Teilzeitstellen vermittelt werden als Männer. Müttern und Vätern werden Teilzeitjobs in etwa gleich häufig angeboten, Mini- und Midijob-Angebote werden Vätern sogar etwas häufiger unterbreitet als Müttern.

In Ostdeutschland hingegen unterscheiden sich die Vermittlerangebote an Vollzeitstellen und Vermittlungsgutscheinen für Frauen und Männer weniger stark als in Westdeutschland. Väter und Mütter werden demnach in der Vermittlungspraxis weniger unterschiedlich behandelt. Dies passt zum generellen Befund, dass die Arbeitsmarktanbindung von westdeutschen Frauen historisch sehr stark durch Teil-

zeitarbeit und häufig unterbrochene Beschäftigungsverhältnisse geprägt ist, während ostdeutsche Frauen im Regelfall kontinuierlich in Vollzeit beschäftigt waren (vgl. Achatz 2008, 2009).

Für die Chance, ein Vermittlungsangebot zu erhalten, ist der Familienstand der Hilfesuchenden nicht von Belang. Allerdings hat er entscheidenden Einfluss auf die Neigung der Vermittlungsfachkräfte, eine Person als „nicht verfügbar“ einzuordnen. Vor allem für westdeutsche Frauen verringert sich – im Gegensatz zu den ostdeutschen Frauen – die Aussicht auf ein Vermittlungsangebot, wenn sie mit einem Ehepartner im Haushalt leben. Das Zusammenleben mit einem nicht ehelichen Partner hingegen spielt für die Vermittler offenbar keine Rolle (vgl. Achatz 2009).

5.2.2 Arbeitsaufnahme von Müttern

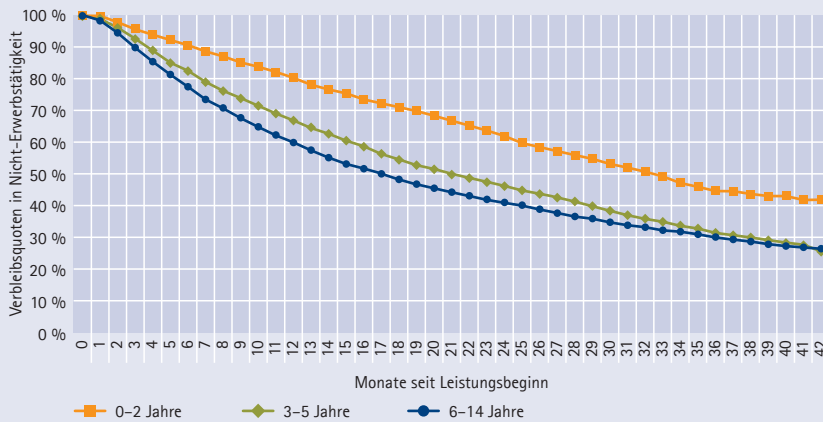
Lietzmann hat in einer Studie aus dem Jahr 2011 untersucht, inwieweit Mütter aus dem SGB-II-Bezug heraus eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dabei unterscheidet er zwischen den verschiedenen Haushaltskonstellationen, in denen sich die Mütter jeweils befinden. Eine Beendigung der Hilfebedürftigkeit kann bei Müttern darauf zurückgehen, dass sie selbst oder ihr Partner eine Beschäftigung aufnehmen. Auch eine Änderung der Konstellation der Bedarfsgemeinschaft – etwa durch eine neue Partnerschaft, eine Veränderung der Kinderzahl u. Ä. – kann zur Folge haben, dass die betreffende Person nicht mehr hilfebedürftig ist. In der vorliegenden Untersuchung wird ausschließlich die Arbeitsaufnahme der Mutter selbst in den Blick genommen. Für die folgenden Ergebnisse ist es außerdem von Belang, dass für Eltern im SGB-II-Bezug eine Arbeit dann als zumutbar gilt, wenn das jüngste Kind mindestens drei Jahre alt und dessen Betreuung sichergestellt ist.

Die Abbildungen 5.4 und 5.5 zeigen anhand einer „Überlebensfunktion“ die Wahrscheinlichkeit, mit der alleinerziehende Mütter bzw. Mütter in Paarhaushalten innerhalb von dreieinhalb Jahren nach Beginn des Leistungsbezugs eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Unterhalb der Kurve ist der Anteil derjenigen, die im Ausgangszustand verbleiben, oberhalb ist der Anteil derjenigen, die eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben. Nach 36 Monaten haben z. B. über 70 Prozent der alleinerziehenden Mütter mit Kindern zwischen 6 und 14 Jahren eine Erwerbstätigkeit aufgenommen (60 % der Mütter in Paarhaushalten), knapp 30 Prozent (40 % in Paarhaushalten) verbleiben erwerbslos. Die Übergänge in Beschäftigung gestalten sich dagegen für Mütter mit Kindern unter drei Jahren deutlich langsamer. Für Alleinerziehenden bzw. für Mütter in Paarhaushalten mit Kindern unter drei Jahren liegt der Anteil derjenigen, die nach drei Jahren eine Arbeit aufgenommen haben, bei 55 respektive 43 Prozent. Mütter mit jüngeren Kindern dürften es vermutlich schwerer haben, ein Betreuungsangebot zu finden, mit dem sie Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung vereinbaren können.

Dass eine gut ausgebaute Infrastruktur an Kinderbetreuungseinrichtungen die Chancen von Müttern im SGB II verbessert, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, zeigen Ergebnisse aus dem administrativen Panel auf Kreisebene. So haben die Betreuungsquote für Unter-3-Jährige und die Ganztagsquote für 3- bis 6-Jährige (Anteil der Ganztagsplätze an allen Betreuungsplätzen) zumindest eine leicht positive Wirkung auf den Ausstieg aus dem ALG-II-Bezug von Alleinerziehenden.

Abbildung 5.4

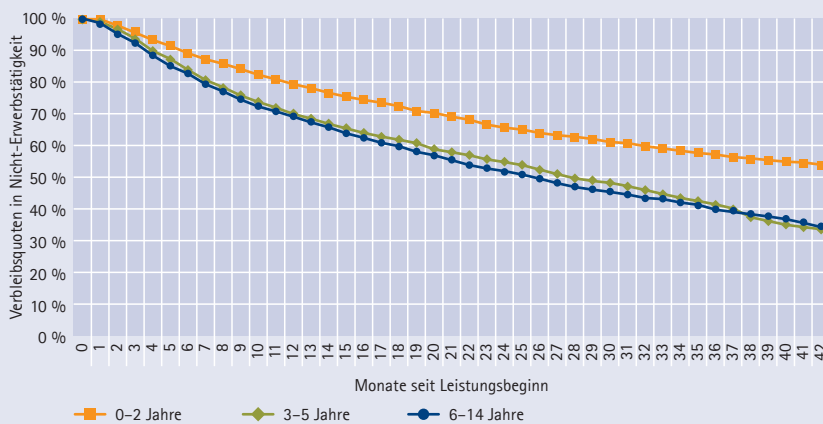
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern im SGB-II-Bezug nach dem Alter des jüngsten Kindes



Quelle: Lietzmann (2011).

Abbildung 5.5

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten im SGB-II-Bezug nach dem Alter des jüngsten Kindes



Quelle: Lietzmann (2011).

Angesichts der geringen Größe des Effekts stellt sich die Frage, wie Alleinerziehende und SGB-II-Bezieher/-innen im Vergleich zu anderen Familien bei der Vergabe berücksichtigt werden. Außerdem ist es wichtig, wie die Plätze hinsichtlich Umfang, Flexibilität, Öffnungszeiten und Ferienbetreuung ausgestaltet sind. Sobald die Betreuung durch Kindergarten oder Schule zumindest für einen Teil des Tages gesichert ist, finden sich kaum noch Unterschiede im Verlauf der Erwerbsintegration zwischen Müttern mit Vorschulkindern und Müttern mit Kindern im Schulalter. Überraschend erscheint zunächst die Tatsache, dass der Anteil der Alleinerziehenden, die in Beschäftigung übergehen, größer ist als bei Müttern, die mit ihrem Partner zusammenleben: 55 Prozent der Alleinerziehenden gegenüber 43 Prozent der Mütter in Paarhaushalten mit einem jüngsten Kind unter drei Jahren nehmen innerhalb von drei Jahren nach Leistungsbeginn eine Beschäftigung auf. Dies gilt unabhängig von den Arbeitszeitmodellen für Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung.

Bei der Beschreibung der Eigenschaften, die für einen Übergang in den Arbeitsmarkt relevant scheinen, schneiden die Alleinerziehenden besser ab. Sie haben weniger oft Kleinkinder in der Bedarfsgemeinschaft, häufiger eine abgeschlossene Berufsausbildung und sind häufiger arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet, also an einer Arbeitsaufnahme interessiert, als Mütter mit Partnern. Alleinerziehende sind häufiger während des Leistungsbezugs erwerbstätig (vgl. Lietzmann 2010) und nehmen häufiger eine Beschäftigung auf (vgl. Lietzmann 2011). Dennoch verlassen Mütter aus Paarhaushalten den Leistungsbezug schneller. Ein Jahr nach Beginn des Leistungsbezugs haben 30 Prozent der Alleinerziehenden, aber 43 Prozent der Mütter den Leistungsbezug verlassen.

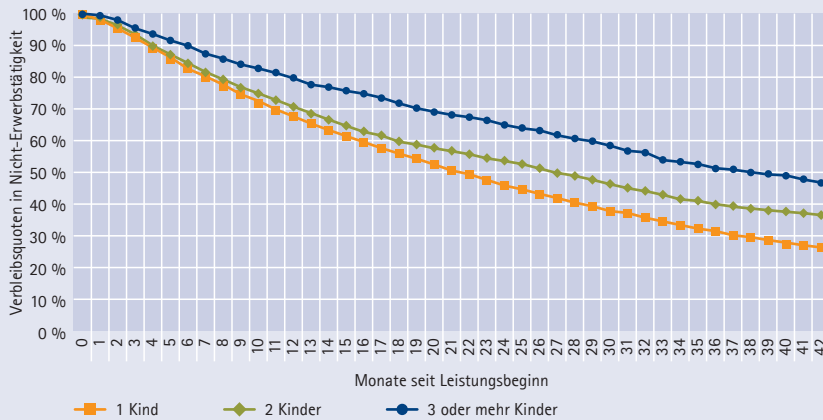
Dies liegt zum einen daran, dass in Paarhaushalten die Arbeitsaufnahme des Partners die Transferabhängigkeit beenden kann, ohne dass die Mütter selbst eine Beschäftigung aufnehmen. Zum anderen sind die Beschäftigungsverhältnisse, die Alleinerziehenden aufnehmen, wegen eines geringeren Lohns oder der eingeschränkten Arbeitszeit oftmals nicht bedarfsdeckend (vgl. Koller/Rudolph 2011). So sind zwar relativ viele Alleinerziehende im SGB II bereits erwerbstätig, 36 Prozent sind jedoch sogenannte Aufstocker und gehen parallel zum Leistungsbezug einer (geringfügigen) Beschäftigung nach. 32 Prozent der alleinerziehenden Mütter im SGB II sind in Teilzeit beschäftigt oder gehen einem Minijob nach (vgl. Beste/Lietzmann 2012). Da es sich hierbei um das einzige Erwerbseinkommen im Haushalt handelt, verbleiben sie weiterhin im Hilfebezug.

Auch bei einer Differenzierung nach Anzahl der Kinder im Haushalt der Mutter (vgl. Abbildung 5.6 und Abbildung 5.7) bestätigt sich der Befund, dass es Alleinerziehenden durchweg häufiger gelingt, eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Differenzen sind sogar umso größer, je mehr Kinder im Haushalt leben. Während

sie bei einem Kind mit 70 Prozent bei Alleinerziehenden gegenüber 65 Prozent bei Müttern in Paarhaushalten recht gering ausfallen, beträgt der Unterschied bei drei Kindern im Haushalt 15 Prozentpunkte, also etwa das Dreifache. Wenig überraschend ist, dass eine höhere Anzahl an Kindern im Haushalt die Suche nach einem Arbeitsplatz und damit den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt für alle Mütter erschwert.

Abbildung 5.6

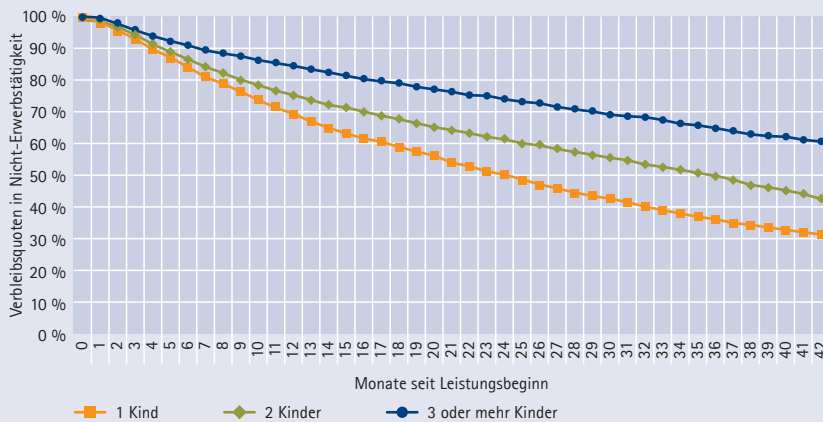
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern im SGB-II-Bezug nach Kinderzahl



Quelle: Lietzmann (2011).

Abbildung 5.7

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten im SGB-II-Bezug nach Kinderzahl



Quelle: Lietzmann (2011).

Insbesondere bei Alleinerziehenden (weniger bei Müttern mit Partnern) hängt das Arbeitsangebot – und damit die Chance, den Leistungsbezug zu verlassen – entscheidend vom Alter des jüngsten Kindes ab (vgl. Lietzmann 2010). Bei zwei oder mehr Kindern unter 14 Jahren verlängert sich insgesamt die Bezugsdauer, weil der Betreuungsaufwand größer und das bedarfsdeckende Einkommen höher ist.

Für die erfolgreiche Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt sind demnach sowohl das Alter als auch die Anzahl der Kinder im Haushalt ausschlaggebend. Alleinerziehende sind dabei – unabhängig von der Zahl und vom Alter der Kinder – erfolgreicher als Mütter in Paarhaushalten. Allerdings können letztere den Transferbezug auch durch das Einkommen des Partners beenden. Insgesamt deutet sich ein wichtiger Einfluss des männlichen Partners im Haushalt an. Angesichts eines bereits vorhandenen Einkommens ist die eingeschränkte Arbeitszeit von Müttern, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ausreichend, um den Leistungsbezug zu verlassen. Dieser Effekt könnte so groß sein, dass er die eigentlich besseren Arbeitsmarktchancen und die höhere Erwerbsorientierung der Alleinerziehenden überkompensiert (vgl. Lietzmann 2010). Dies deckt sich mit früheren Studien, nach denen Alleinerziehende häufig deswegen aufstockende SGB-II-Leistungen erhalten, weil sie ihre Arbeitszeit wegen ihrer Betreuungspflichten nicht ausweiten können (vgl. Dietz et al. 2009).

Das Ausbildungsniveau hat ebenfalls eine große Bedeutung. Alleinerziehende Nicht-Erwerbstätige im Leistungsbezug besitzen zu 2,4 Prozent einen Hochschul- und zu 46,9 Prozent einen beruflichen Abschluss. Diese Gruppe sollte relativ gute Chancen haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Allerdings haben ca. 50 Prozent dieser Gruppe keine Berufsausbildung. Bei der Vermittlung sollte deshalb die Förderung von Aus- und Weiterbildung – auch in Teilzeit – Priorität haben (vgl. Achatz et al. 2013, S. 17 f.).

Alleinerziehende ohne abgeschlossene Berufsausbildung verlassen den Bezug am langsamsten, mit einem akademischen Abschluss haben sie dagegen eine doppelt so hohe Ausstiegsrate. Bei Müttern in Paarhaushalten ist der Hochschulabschluss weniger bedeutsam. In beiden Fällen aber begünstigt eine abgeschlossene Berufsausbildung das Verlassen des Leistungsbezugs. Alter ist ebenfalls ein wichtiger Faktor: Mütter zwischen 25 und 45 Jahren beenden den Leistungsbezug schneller als Jüngere oder Ältere. Auch eine deutsche Staatsangehörigkeit der Mütter (mit oder ohne Partner) wirkt sich positiv aus, die Abgangsrate ist deutlich höher als bei Frauen mit Migrationshintergrund. Schließlich spielt der regionale Kontext eine Rolle: Eine höhere reguläre Arbeitslosigkeit senkt die Ausstiegsrate ebenso wie ein Wohnort in einem Ballungsraum (vgl. Lietzmann 2010).

Alleinerziehende und Mütter in Paarhaushalten unterscheiden sich sowohl in den Gründen, aus denen sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, als auch in

ihren Arbeitsmarktchancen. Die Verfügbarkeit wird sehr stark durch das Alter des jüngsten Kindes beeinflusst, wenn auch bei Alleinerziehenden stärker als bei Müttern mit Partner. Je jünger das Kind ist, desto seltener gelingt der Absprung aus der Hilfebedürftigkeit. Alleinerziehende nutzen zwar häufiger als andere Mütter die Möglichkeit einer institutionellen Tagesbetreuung, aber möglicherweise ist das Angebot an Betreuungsplätzen für diese Gruppe noch nicht ausreichend. Die Arbeitsmarktchancen sind wie erwähnt abhängig vom Alter, von der Qualifikation und der Staatsangehörigkeit. Dennoch zeigt sich, dass die Alleinerziehenden mit ihrer eigentlich günstigeren Struktur den Leistungsbezug im Durchschnitt später verlassen.

Tabelle 5.1

Konzessionsbereitschaft von arbeitsuchenden SGB-II-Beziehern

	Mütter im SGB II		Personen im SGB II insgesamt
	alleinerziehend	in Partnerschaften	
Arbeitsweg von einer Stunde	37 %	19 %	62 %
geringes Einkommen	55 %	54 %	45 %
ungünstige Arbeitszeiten	18 %	26 %	56 %
Arbeit unter fachlichem Können	73 %	77 %	71 %
Belastungen am Arbeitsplatz (z. B. Lärm, Schmutz, körperl. Anstrengung)	74 %	67 %	68 %
Wohnortwechsel	19 %	12 %	28 %

Quelle: Beste und Lietzmann (2012).

Obwohl es Alleinerziehenden deutlich schwerer fällt, den Leistungsbezug zu beenden, sind sie überdurchschnittlich motiviert, eine Arbeit aufzunehmen. So suchen nach eigenen Angaben 44 Prozent der alleinerziehenden Mütter aktiv nach einer Stelle. Damit sind sie hinsichtlich der Stellensuche fast genauso aktiv wie der Durchschnitt der Leistungsempfänger. Mütter mit Partner, die ALG II beziehen, suchten mit 27 Prozent hingegen deutlich seltener (vgl. Beste/Lietzmann 2012). Auch Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren suchen häufiger aktiv nach Arbeit und sind zudem häufiger arbeitsuchend gemeldet als Mütter mit Kleinkindern in Paarhaushalten (vgl. Lietzmann 2010). Dabei zeigt sich, dass die Konzessionsbereitschaft von Alleinerziehenden in dem Maße abnimmt, in dem eine Arbeitsstelle die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert. Dies ist bei ungünstigen Arbeitszeiten, langen Arbeitswegen oder einem Wechsel des Wohnorts der Fall (vgl. Tabelle 5.1). Jedoch ist die Konzessionsbereitschaft von Alleinerziehenden überdurchschnittlich hoch, wenn sie zu eigenen Lasten geht. So würden

drei von vier arbeitssuchenden Alleinerziehenden eine Arbeit akzeptieren, die unter ihrem fachlichen Können liegt oder mit Belastungen am Arbeitsplatz verbunden ist. Etwa die Hälfte der alleinerziehenden Mütter im SGB II würde auch ein geringeres Einkommen in Kauf nehmen (vgl. Beste/Lietzmann 2012).

Dies bedeutet, dass die Arbeitsmotivation dieser Gruppe hoch ist, aber die Alleinerziehenden gleichzeitig das Wohl ihrer Kinder im Blick haben. Auch bei anderen Maßnahmen der Aktivierung und der Organisation der Betreuung sollte beachtet werden, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet sein muss.

5.2.3 Alleinerziehende in Fördermaßnahmen

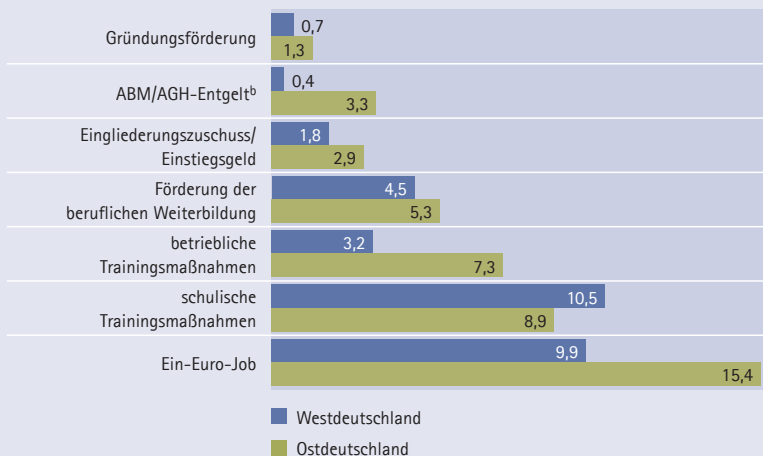
Teilnahme an Maßnahmen

Nicht zuletzt weil Alleinerziehende oftmals nicht über dieselben Ressourcen verfügen wie Mütter in Paarhaushalten, bieten die SGB-II-Träger diesen eine Vielzahl an Fördermaßnahmen an, um ihnen den Übergang in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Welche Maßnahmen tatsächlich für diese Gruppe zum Einsatz kommen, auch in Abhängigkeit vom Alter des jüngsten Kindes im Haushalt und dem regionalen Betreuungsangebot, hat Zabel (2011) in einer Studie untersucht.

Abbildung 5.8

Teilnahmewahrscheinlichkeit von nicht erwerbstätigen alleinerziehenden ALG-II-Bezieherinnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Wahrscheinlichkeit, innerhalb von zwei Jahren an der jeweiligen Maßnahme^a teilzunehmen;
Ost- und Westdeutschland, Angaben in Prozent



^a Dabei geht es um die erste Maßnahme in den zwei Jahren (weitere könnten folgen).

^b Arbeitsbeschaffungsmaßnahme/Arbeitsgelegenheit in der Entgelt-Variante.

Quelle: Zabel (2011); IEB.

Ein Blick auf die Teilnahmewahrscheinlichkeiten von alleinerziehenden ALG-II-Empfängerinnen an verschiedenen Typen von Maßnahmen für den Zeitraum von Oktober 2005 bis Dezember 2008 (vgl. Abbildung 5.8) offenbart erhebliche Differenzen. Sie betreffen die zielgruppenspezifische Nutzung der verschiedenen Instrumente insgesamt ebenso wie die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Die mit Abstand am häufigsten für Alleinerziehende eingesetzten Instrumente sind demzufolge die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sowie die nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen. Insbesondere im Osten Deutschlands werden vermehrt Zusatzjobs eingesetzt.

Berücksichtigt man das Alter des Kindes, so zeigt sich, dass Zusatzjobs bei Alleinerziehenden nur selten zum Einsatz kommen, solange das jüngste Kind im Haushalt jünger als drei Jahre ist. Sind die Kinder jedoch im Kindergartenalter, steigt die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Zusatzjobs deutlich an. Sie liegt im Osten für Alleinerziehende sogar höher als für kinderlose Frauen und im Westen nur noch etwas niedriger als in der Vergleichsgruppe. Für Alleinerziehende ergeben sich auch bei den nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen und bei den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ähnliche Ergebnisse in Ost- wie in Westdeutschland. Dagegen unterscheiden sich die Ergebnisse für Mütter mit Partner zwischen Ost- und Westdeutschland: Während Mütter mit Partnern im Westen seltener als alleinerziehende Mütter in eine Förderung einmünden, liegen die jeweiligen Anteile im Osten für beide Gruppen in etwa auf demselben Niveau (vgl. Zabel 2011).

Die Vermittlung in die insgesamt erfolgreichen betrieblichen Trainingsmaßnahmen erfolgt bei Alleinerziehenden nur selten, zumindest bis die Kinder 15 Jahre oder älter sind. Dies dürfte am Problem der Vereinbarkeit mit den zeitlichen Anforderungen der Betriebe liegen. Erst wenn die Kinder älter sind, erreicht die Teilnahmewahrscheinlichkeit Alleinerziehender für diese Maßnahme das Niveau von kinderlosen alleinstehenden Frauen. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die unmittelbar integrationsbezogenen Instrumente „Eingliederungszuschuss“ und „Einstiegs-geldförderung“. Auch hier erreicht die Teilnahmewahrscheinlichkeit erst dann das gleiche Niveau wie bei kinderlosen alleinstehenden Frauen, wenn die Kinder 6 bis 9 Jahre (Ost) bzw. 10 bis 14 Jahre (West) alt sind. Sind die Kinder ab einem Alter von 15 Jahren nur noch in geringem Maße auf Betreuung angewiesen, werden in Westdeutschland Alleinerziehende sogar häufiger als Mütter in Paarbeziehungen mit Eingliederungszuschüssen oder einer Einstiegs-geldförderung unterstützt.

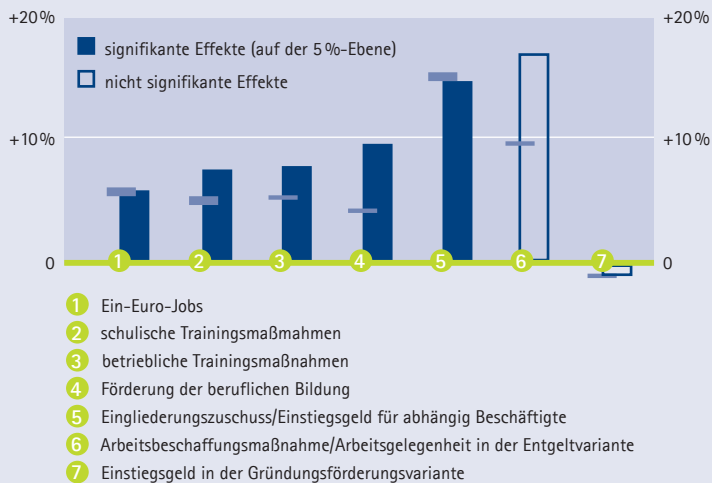
Eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme alleinerziehender Mütter an Maßnahmen dürfte ein hinreichendes Angebot an Ganztagsbetreuungsangeboten sein. Daher hat Zabel in ihrer Studie untersucht, inwiefern eine um fünf Prozentpunkte erhöhte Ganztagsbetreuungsquote (Anteil aller Kinder in einem Landkreis,

die mehr als sieben Stunden betreut werden) die Maßnahmeteilnahme allein-erziehender Mütter beeinflusst (vgl. Abbildung 5.9). Für den Osten Deutschlands mit traditionell höheren Quoten lässt sich aufgrund zu geringer Variation kein Betreuungseffekt nachweisen. Im Westen hingegen hat die Höhe der Betreuungsquote einen deutlichen Einfluss, der zudem bei einer Ganztagsbetreuung ausgeprägter ist als bei Teilzeitbetreuung. Die Steigerung der Eintrittsrate in Ein-Euro-Jobs sowie in betriebliche und nicht betriebliche Trainingsmaßnahmen liegt z. B. bei jeweils sechs bis acht Prozent (vgl. Abbildung 5.9).

Abbildung 5.9

Einfluss der Ganztagskinderbetreuung auf die Maßnahmeeintritte

Die Eintrittsraten von alleinerziehenden ALG-II-Bezieherinnen (jüngstes Kind im Alter von 3 bis 5 Jahren) liegen in Regionen mit einer um 5 Prozentpunkte höheren Ganztagsbetreuungsquote für 3- bis 6-jährige Kinder um ... Prozent höher – nur Westdeutschland



Zum Vergleich sind die Effekte von Teilzeitbetreuung mit waagerechten Strichen markiert. Breite Striche geben signifikante Effekte an, schmale Striche stehen für nicht signifikante Effekte.

Quelle: Zabel (2011); IEB; LHG.

Alleinerziehende nehmen, sobald die Kinder zwischen drei und fünf Jahre alt sind, vor allem an Ein-Euro-Jobs, an nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen und an der Förderung der beruflichen Weiterbildung in gleichem Maße wie Kinderlose teil – also überwiegend an Maßnahmen, die eher auf den Erhalt oder den Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit abzielen. Ab einem Alter der Kinder von mindestens 6 Jahren (Osten) bzw. 15 Jahren (Westen) kommen verstärkt bzw. genauso häufig wie unter alleinstehenden kinderlosen Frauen die Instrumente zum Einsatz, die unmittelbar auf eine berufliche Wiedereingliederung abzielen, also betriebliche Trainingsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse und Einstiegsgehaltförderung. Insbesondere

im Westen kann im Vergleich zum Osten ein umfangreicheres Betreuungsangebot dazu beitragen, dass alleinerziehende Frauen verstärkt an Fördermaßnahmen teilnehmen können (vgl. Zabel 2011). Die weniger traditionelle Rollenverteilung im Osten Deutschlands kommt zudem in den Unterschieden zwischen den Müttern mit Partnern in den beiden Teilen Deutschlands zum Ausdruck. Während diese im Westen deutlich seltener Förderangebote wahrnehmen als Alleinerziehende, lässt sich dieser Unterschied im Osten nicht feststellen (vgl. Kopf/Zabel 2012).

Wirkungen von Maßnahmen

Alleinerziehende sind unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II deutlich überrepräsentiert. Außer fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten können längere Erwerbsunterbrechungen die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnte eine Möglichkeit für Alleinerziehende sein, ihre Beschäftigungschancen zu verbessern. Mit den Beschäftigungswirkungen von Ein-Euro-Jobs, schulischen Trainingsmaßnahmen sowie der Förderung der beruflichen Weiterbildung befasst sich der Beitrag von Zabel (2012). Die Autorin geht der Frage nach, ob eine Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Arbeitsmarktchancen insbesondere alleinerziehender Mütter verbessert.

Dabei wird untersucht, ob die Teilnahme an diesen Maßnahmen die Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, auf eine geringfügige Beschäftigung sowie auf eine bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verbessert. Neben den Wirkungen für Alleinerziehende werden zum Vergleich auch die Wirkungen für kinderlose alleinstehende Frauen sowie für Mütter mit Partner geschätzt. Weiterhin wird zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden, sowie zwischen Müttern mit Kindern unterschiedlichen Alters (vgl. ebd.).

Die deskriptiven Ergebnisse zeigen, dass sich für die verschiedenen Gruppen (kinderlose alleinstehende Frauen, alleinerziehende Frauen und Mütter mit Partner) die Übergangswahrscheinlichkeiten in einen Minijob, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stark voneinander unterscheiden. So nehmen alleinerziehende nicht erwerbstätige ALG-II-Bezieherinnen innerhalb von 18 Monaten häufiger zunächst einen Minijob an als kinderlose alleinstehende Frauen oder Mütter mit Partner. Die Wahrscheinlichkeit liegt in Westdeutschland und in Ostdeutschland bei etwa 30 Prozent. Die Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind für alleinerziehende Mütter hingegen stärker vom Alter des jüngsten Kindes abhängig. Sie betragen in Westdeutschland, je nach Alter des jüngsten Kindes, zwischen 22 Prozent und 33 Prozent. Für kinderlose alleinstehende Frauen liegt die Wahrscheinlichkeit, in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überzugehen,

bei annähernd 40 Prozent und ist somit höher als bei den Minijobs. Mütter mit Partner haben die geringsten Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Wahrscheinlichkeit, schon mit der ersten Arbeitsstelle eine bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzutreten, ist für alle betrachteten Gruppen am geringsten (vgl. Zabel 2012).

Tabelle 5.2

Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme von Leistungsempfängerinnen innerhalb von 18 Monaten nach Eintritt in den ALG-II-Bezug bei gleichzeitiger Erwerbslosigkeit (in Prozent)

		Minijob	Soz.vers.pfl. Beschäftigung gesamt	Darunter:
				bedarfsdeckende soz.vers.pfl. Beschäftigung
Westdeutschland				
Kinderlose alleinstehende Frauen		24	40	21
Alleinerziehende Frauen				
Alter des jüngsten Kindes	3–5 Jahre	32	22	6
	6–9 Jahre	34	26	8
	10–17 Jahre	32	33	10
Mütter mit Partner				
Alter des jüngsten Kindes	3–5 Jahre	26	14	4
	6–9 Jahre	29	17	4
	10–17 Jahre	30	23	6
Ostdeutschland				
Kinderlose alleinstehende Frauen		24	38	19
Alleinerziehende Frauen				
Alter des jüngsten Kindes	3–5 Jahre	27	24	6
	6–9 Jahre	30	26	8
	10–17 Jahre	30	30	9
Mütter mit Partner				
Alter des jüngsten Kindes	3–5 Jahre	23	22	8
	6–9 Jahre	25	23	7
	10–17 Jahre	27	27	9

Berechnungen auf Grundlage von Kaplan-Meier-Schätzungen. Die Werte sind berechnet als kumulative Wahrscheinlichkeit, in eine jeweilige Beschäftigungsart einzutreten, und nicht zuvor in eine andere Beschäftigungsart eingetreten zu sein (über alle Eintagesintervalle im Untersuchungszeitraum).

Quelle: Zabel (2012).

Multivariate Analysen zu den Beschäftigungswirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie von schulischen Trainingsmaßnahmen und Ein-Euro-Jobs (vgl. ebd., S. 5) zeigen, dass alle drei Maßnahmen die Chancen der betrachte-

ten Gruppen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöhen können. Dabei hat die Förderung der beruflichen Weiterbildung bei Alleinerziehenden und bei Müttern mit Partner den stärksten Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Diese Gruppen können vermutlich deshalb so stark von der Förderung der beruflichen Weiterbildung profitieren, weil sie in der Regel eine längere Erwerbsunterbrechung aufweisen als kinderlose alleinstehende Frauen. Eine Erneuerung ihrer beruflichen Kenntnisse erweist sich möglicherweise als besonders profitabel (vgl. ebd.).

Die Teilnahme an schulischen Trainingsmaßnahmen hat einen geringeren Einfluss auf den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Sie erhöht jedoch, im Gegensatz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, die Wahrscheinlichkeit, einen Minijob aufzunehmen. Hingegen steigen die Chancen auf eine bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch die Teilnahme an schulischen Trainingsmaßnahmen nicht nennenswert.

Ein-Euro-Jobs haben nur teilweise eine beschäftigungsfördernde Wirkung. Die Autorin betont deshalb, dass diese nur zielgruppenspezifisch einzusetzen sind. Ein-Euro-Jobs sollen besonders dazu dienen, arbeitsmarktferne Personen zur Suche nach einer regulären Beschäftigung zu motivieren. Bei Alleinerziehenden in Westdeutschland, die Kleinkinder haben, sind längere Erwerbsunterbrechungen jedoch möglicherweise auf einen Mangel an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren zurückzuführen. Dieses Problem lässt sich naturgemäß nicht mit Ein-Euro-Jobs lösen. Folglich dürften Ein-Euro-Jobs für diese Gruppe im Regelfall nicht das geeignete Instrument sein (vgl. Zabel 2012).

5.2.4 Zusammenfassung: Frauen im SGB II

Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen hinsichtlich ihrer Einkommenschancen weiterhin benachteiligt sind. Dass Frauen in Ost und West auf unterschiedliche Weise in den Arbeitsmarkt integriert sind, spiegelt historische Unterschiede wider, die bis heute nachwirken. Achatz (2008) zeigt aber auch, dass sich mittlerweile in ganz Deutschland eine ausgeprägte horizontale und vertikale Geschlechtersegregation von Berufen herausgebildet hat. Frauentypische Erwerbsmuster westdeutscher Prägung und die berufliche Segregation wirken sich tendenziell nachteilig auf die Einkommenschancen von Frauen aus (Achatz 2008, S. 121). Die unterschiedliche Behandlung im Hilfeprozess des SGB II, die mindestens bei Stellenangeboten zu verzeichnen sind, wirken ebenfalls zugunsten traditioneller Erwerbsarrangements. Dieses Muster scheint umso ausgeprägter, je ungünstiger die Kinderbetreuungsinfrastruktur ist. Zum einen greifen traditionelle Muster der Zuschreibung von

Erwerbs- und Hausarbeit dann wohl eher, zum anderen kann Frauen, die gerne arbeiten möchten, kein entsprechendes Angebot gemacht werden. Für Politik und Administration hieße „Aktivierung“ bei dieser Gruppe dann in erster Linie nicht, dass der Druck zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen ist, sondern dass die Rahmenbedingungen für eine Arbeitsaufnahme zu verbessern wären.

Nahezu 60 Prozent aller Alleinerziehenden im SGB II verfügen über eine Berufsausbildung oder sogar einen Hochschulabschluss. Allerdings gibt es auch eine große Gruppe von zwei Fünfteln, die keinen Ausbildungsabschluss haben. Für diese Personen bedarf es verbesserter Möglichkeiten, einen solchen zu erwerben – auch in Teilzeit oder mit integrierter Kinderbetreuung. Offensichtlich gibt es hier unausgeschöpfte Potenziale. Dies zu ändern, würde gleichzeitig das SGB II entlasten und drohenden bzw. bereits eingetretenen Fachkräftengpässen entgegenwirken.

Für die Übergänge von Müttern im SGB II ist festzuhalten, dass Alter und Anzahl der Kinder ausschlaggebend sind für einen erfolgreichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. Erst wenn die Kinder mindestens drei Jahre alt sind, steigt die Wahrscheinlichkeit von Müttern, eine Beschäftigung aufzunehmen. Dabei gelingt Alleinerziehenden häufiger der Übergang in Beschäftigung, während für Mütter in Paarhaushalten die Erwerbstätigkeit des Partners wohl eine größere Rolle spielt. Auch für die Maßnahmeteilnahme von Müttern ist das Alter der Kinder von erheblicher Bedeutung. Die Teilnahme an Maßnahmen kann zudem zumindest in Westdeutschland durch ein umfangreicheres Betreuungsangebot erleichtert werden, während dies in Ostdeutschland weitgehend gegeben ist.

Für alleinerziehende Frauen bildet ein Minijob häufig die erste Möglichkeit (wieder) ins Erwerbsleben einzusteigen. Alleinerziehende mit älteren Kindern und Frauen ohne Kinder haben dagegen höhere Chancen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Im Vergleich unterschiedlicher Instrumente sind es insbesondere Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die einen positiven Einfluss auf Übergänge in Beschäftigung haben. Schulische Trainingsmaßnahmen und Ein-Euro-Jobs schnitten dagegen schlecht ab.

5.3 Ältere Personen im SGB II

5.3.1 Der Arbeitsmarkt für Ältere

Die Lage Älterer am Arbeitsmarkt gewinnt angesichts der demografischen Entwicklung und der Perspektive möglicher Fachkräftengpässe an Bedeutung (vgl. Brücker et al. 2012, S. 245 ff.). Dietz und Walwei (2011) sehen eine deutliche Besserung des Arbeitsmarktes für Ältere, auch wenn ihre Beschäftigungssituation noch lange nicht zufriedenstellend ist.

Positiv hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei Älteren über 50 Jahren entwickelt. Das relative Wachstum der Beschäftigung in dieser Altersgruppe übertrifft die Entwicklung bei den jüngeren Personen bis 50 Jahren. In absoluten Zahlen stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Älterer seit 1998 um 2,1 Millionen auf etwa 7,3 Millionen Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2010 (vgl. Dietz/Walwei 2011, S. 366). Diese Entwicklung geht zu zwei Dritteln auf das Konto der steigenden Beschäftigung von Frauen. Die Beschäftigungsquote, welche die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Beziehung zur Bevölkerung der jeweiligen Gruppe setzt, ist ein wichtiger Indikator der Arbeitsmarktsituation Älterer. Hier ist ebenfalls ein Aufwärtstrend zu verzeichnen, wenn auch die Quoten noch immer unter denen jüngerer Altersgruppen liegen. Ein großer Rückstand zeigt sich vor allem bei der rentennahen Altersgruppe der Über-60-Jährigen. Außerdem wird die Altersteilzeit nicht statistisch erfasst. Daher ist das tatsächliche Arbeitsvolumen dieser Altersgruppe geringer als das statistisch erfasste.

Die positiven Trends dürfen auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ältere am Arbeitsmarkt nach wie vor erhebliche Probleme haben. Für den Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung spielt das Alter eine entscheidende Rolle. Je älter ein Arbeitnehmer ist, desto geringer ist seine Chance auf Integration in Beschäftigung (vgl. Dietz/Walwei 2011, S. 370). Während die monatliche Übergangsrate in der Gruppe zwischen 25 und 49 Jahren bei 7,2 Prozent lag, betrug sie bei den 55- bis 59-Jährigen im Jahr 2010 3,3 Prozent, bei der Gruppe über 60 Jahren sogar nur 2,1 Prozent (vgl. ebd.). Zudem gilt: Wer im Alter schlechter qualifiziert ist, hat ganz besonders geringe Chancen am Arbeitsmarkt.

Die Arbeitsmarktpolitik hat durch die – mittlerweile abgeschaffte, aber noch immer nachwirkende – 58er-Regelung¹³ und die 2007 beschlossene Verlängerung des ALG-I-Bezugs auf maximal 24 Monate eher Anreize für einen Ausstieg älterer Arbeitsloser aus dem Arbeitsmarkt gesetzt, anstatt den Schwerpunkt auf die Integration von älteren Arbeitslosen in Beschäftigung zu legen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Wirkungen von Trainingsmaßnahmen für Ältere dargestellt, der erleichterte Leistungsbezug (also die 58er-Regelung) untersucht und die Frage aufgeworfen, inwieweit ALG-II-Bezieher in der Lage sind, durch Altersvorsorge die Gefahr von Altersarmut zu verringern.

13 Dafür gilt eine neue Regelung nach § 53a SGB II, die einer verbesserten Arbeitsmarktintegration Älterer im Rechtskreis SGB II entgegensteht. Demnach gelten erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 58 Jahren nicht mehr als arbeitslos, wenn sie für mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde.

5.3.2 Trainingsmaßnahmen für Ältere

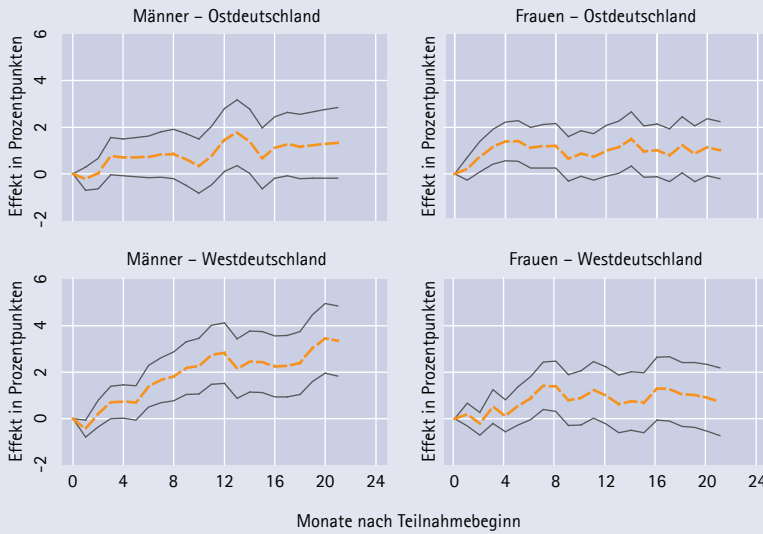
Trainingsmaßnahmen sind eines der bedeutendsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Genutzt werden sie unter anderem, um Älteren die Chance zu geben, sich fit zu machen für die Anforderungen im heutigen Berufsleben. Romeo Gordo und Wolff (2010) untersuchen, ob Trainingsmaßnahmen auf ältere Arbeitslose geeignet sind, diese wieder in reguläre Beschäftigung zu bringen.¹⁴ Die Ergebnisse entsprechen dem bekannten Bild, dass sich aus früheren Evaluationsstudien zu diesem Maßnahmetyp ergibt: Die nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen haben einen gewissen, wenn auch geringen Effekt auf die Chancen, in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu kommen. Besonders bei westdeutschen Männern wird dieser Effekt signifikant: Ein Jahr nach Maßnahmebeginn liegen deren Beschäftigungschancen um etwa zwei Prozentpunkte höher als bei den Nicht-Teilnehmern (siehe Abbildung 5.10). Angesichts der geringen Beschäftigungsrate der Kontrollgruppe wird dies dennoch als bemerkenswerter Effekt angesehen. Der Einfluss der Maßnahme auf die Vermeidung des ALG-II-Bezugs bleibt dagegen nahe bei null; teilweise wird er sogar negativ, d. h. die Maßnahmeteilnahme führt zu einem leicht höheren Anteil an Beziehern von ALG II, besonders bei ostdeutschen Männern. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre, dass Teilnehmer in größerem Umfang als vergleichbare Nicht-Teilnehmer Stellen mit einem nicht bedarfsdeckenden Einkommen annehmen.

Die Analysen zu schulischen Trainingsmaßnahmen wurden dadurch vertieft, dass die Nettobeschäftigungseffekte für verschiedene Gruppen bestimmt wurden. Für westdeutsche Männer sind die Nettobeschäftigungseffekte der verschiedenen Untergruppen (z. B. unterschiedliche Haushalts- oder Ausbildungsstatus) sehr ähnlich: Ihre Beschäftigungschancen waren infolge der Teilnahme an einer schulischen Trainingsmaßnahme 21 Monate nach Teilnahmebeginn zwischen 2,8 und 4,4 Prozentpunkten statistisch signifikant erhöht. Auch für westdeutsche Frauen und ostdeutsche Männer und Frauen unterscheiden sich die Eingliederungseffekte für die betrachteten Untergruppen in der Regel nur wenig. Allerdings sind sie im Vergleich zu westdeutschen Männern deutlich geringer und häufig nicht statistisch signifikant.

¹⁴ Untersucht werden alle 50- bis 62-Jährigen, die Ende August 2005 ALG II bezogen haben und arbeitslos gemeldet waren. Die Teilnahmegruppe besteht aus denjenigen, die zwischen September und November 2005 eine Trainingsmaßnahme begonnen haben. Alle anderen bilden die potenzielle Kontrollgruppe. Aus dieser Gruppe werden mit Matchingverfahren die passenden Kontrollpersonen ausgewählt. Die Stichprobengröße bei einer Differenzierung zwischen Männern und Frauen, Ost- und Westdeutschland beträgt für jede der Untergruppen zwischen 1.400 und 1.900 Fälle.

Abbildung 5.10

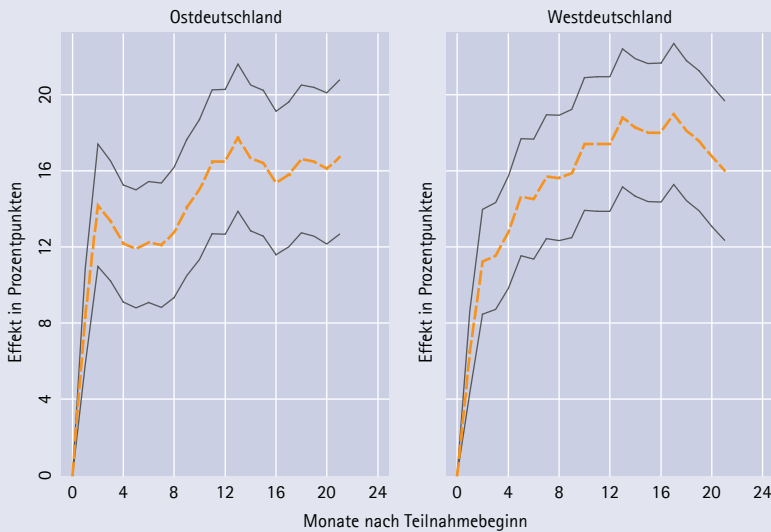
Wirkungen der schulischen Trainingsmaßnahmen auf die Chancen, einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen



Quelle: Romeu Gordo und Wolff (2010).

Abbildung 5.11

Wirkungen der betrieblichen Trainingsmaßnahmen auf die Chancen, einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen



Quelle: Romeu Gordo und Wolff (2010).

Die Effekte der betrieblichen Trainingsmaßnahmen liegen dagegen deutlich höher (vgl. Abbildung 5.11). Bereits kurz nach Maßnahmebeginn beträgt der Nettoeffekt der Teilnahme mehr als zehn, später sogar mehr als 16 Prozentpunkte. Auch ein Effekt auf die Vermeidung von ALG-II-Bezug ist nachweisbar. Dieser liegt in Westdeutschland etwa in der Größenordnung des Beschäftigungseffekts, in Ostdeutschland etwas darunter. Dort führt die Aufnahme einer Beschäftigung wegen der niedrigeren Löhne etwas seltener zum Verlassen des Leistungsbezugs.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse die Tendenzen, die bei dieser Maßnahme auch für andere Gruppen gelten (vgl. Abschnitt 4.1.2). Schulische Trainingsmaßnahmen haben einen nachweisbar positiven Effekt bei westdeutschen Männern. Positive Effekte auf den Leistungsbezug gibt es kaum und wenn, dann eher negative. Betriebliche Trainingsmaßnahmen haben auf alle untersuchten Kriterien einen positiven Einfluss – und die Effekte sind sehr viel größer als bei den schulischen Maßnahmen. Dies kann auf den direkten Kontakt mit Firmen zurückgeführt werden, bei denen dann eine Weiterbeschäftigung stattfindet. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass Trainingsmaßnahmen – und hier besonders die betriebliche Variante – ein probates Mittel darstellen, um Älteren die Rückkehr ins Erwerbsleben zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

5.3.3 Erleichterter Leistungsbezug: Die „58er-Regelung“

In diesem Abschnitt wird auf der Basis eines Beitrags von Wübbecke (2011) eine Regelung in den Blick genommen, die auch als „58er-Regelung“ bekannt geworden ist (Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen für Arbeitslose ab 58 Jahren nach den ehemaligen §§ 428 SGB III und 65 Abs. 4 SGB II). Sie dient nicht der Integration, sondern erleichtert eher den Rückzug Älterer aus dem Erwerbsleben. Wübbecke (2011) geht der Frage nach, warum ältere Arbeitslose diese Regelung wahrgenommen haben. Ziehen sich die Älteren zurück, weil sie den Freizeitnutzen von Arbeitslosigkeit den erreichbaren Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten vorziehen oder ist ihr Motiv eher Resignation, die sich aus der Wahrnehmung speist, dass tatsächliche Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitslose fehlen? Diese Frage wurde auf Basis der IAB-Querschnittbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“ für die Gruppe der ALG-II-Bezieher ab 58 Jahren untersucht.

In der Studie gab nur ein Achtel der Befragten an, von der Regelung Gebrauch zu machen, weil sie nicht mehr arbeiten wollen. Ein weiteres Viertel war nur noch bedingt bereit, sich auf jedes Jobangebot einzulassen, sich pausenlos zu bewerben oder an Fördermaßnahmen teilzunehmen. Die Mehrheit der Befragten war durchaus an der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit interessiert, besonders diejenigen, die eine mangelhafte Altersversorgung befürchteten. Somit ist die häufige

Inanspruchnahme der 58er-Regelung nach Wübbecke kein Beleg für die Dominanz von Freizeitinteressen. Der vorherrschende Grund sind vielmehr fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. fehlende Möglichkeiten der Befragten, vorhandene Jobs auch auszuüben. Mehr als 60 Prozent der Befragten gaben an, dass sie aufgrund von Gesundheitsproblemen oder anderen Einschränkungen nicht mehr in der Lage seien, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, oder dass die zuständige Grundsicherungsstelle nicht in der Lage sei, ihnen die passende Unterstützung zu geben und geeignete Stellen anzubieten.

Die Autorin zieht daraus den Schluss, dass Kontrolle und finanzieller Druck gegenüber Arbeitslosen, die substanzielle Gesundheits- und andere leistungsrelevante Probleme haben, keine probaten Mittel sind, wenn es um deren dauerhafte Integration in Erwerbstätigkeit geht. Dies begründet sie auch mit dem hohen Anteil an Personen, die überwiegend deshalb vom erleichterten Leistungsbezug Gebrauch machen, da sie den Anforderungen der Grundsicherung an Jobsuche und Maßnahmeteilnahme vielfach nicht gewachsen sind. Stattdessen sei es nötig, passende Dienstleistungen anzubieten, die auf die Probleme dieser Personen zugeschnitten sind – auch wenn dies zunächst teuer ist.

Reservationslöhne

Unter einer anderen Perspektive untersuchen Nivorozhkin et al. (2010) die 58er-Regelung. Ohne auf die Unterschiede in den Motiven der Teilnehmer/-innen einzugehen, interessieren sie sich für die Frage, wie die angegebenen Reservationslöhne auf die Beendigung der Pflicht zur Arbeitsuche reagieren. Der Reservationslohn bezeichnet den Lohn, zu dem ein Arbeitnehmer gerade noch bereit wäre, seine Arbeitskraft anzubieten.¹⁵ Der Reservationslohn in der untersuchten Stichprobe lag bei etwas unter sechs Euro.

Die Analysen zeigen zunächst erwartungsgemäß, dass die Inanspruchnahme der 58er-Regelung bei Personen ab 58 Jahren deutlich ansteigt. Andererseits nehmen aber nicht alle Berechtigten am Programm teil. Der Reservationslohn steigt innerhalb des Zeitraums von 24 Monate vor bis 24 Monate nach der Berechtigung an, auch wenn die Werte stark streuen. Durch die Inanspruchnahme der 58er-Regelung beim Übergang von 57 auf 58 Jahre steigt der Reservationslohn um mehr als 24 Prozent. Dabei sind die Effekte für Frauen und für Personen in Westdeutschland stärker. Nivorozhkin et al. (2010) schließen daraus, dass die Verpflichtung zur Arbeitsuche und die Kontrolle des Verhaltens der Hilfesuchenden (Monitoring) dazu

¹⁵ Die Autoren nutzen Daten aus der Erhebung „Lebenssituation und Soziale Sicherung (LSS)“, die das IAB im Jahr 2005 durchgeführt hat. Von über 20.000 Befragten bleiben 670 übrig, die einen Leistungsbezug im ersten Quartal 2005 angaben, zwischen Dezember 1945 und Dezember 1949 geboren wurden, Anspruch auf eine Altersrente hatten und plausible Angaben zum Reservationslohn gemacht haben.

beitragen, die Reservationslöhne zu senken – und damit die Chancen der Betroffenen auf Aufnahme einer Beschäftigung tendenziell erhöhen.

5.3.4 Private Altersvorsorge bei Arbeitslosengeld-II-Empfängern

Die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge hat durch die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus an Bedeutung gewonnen. So laufen insbesondere langjährige Geringverdiener Gefahr, aufgrund dieser Einschnitte im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein – wenn sie nicht in ausreichendem Umfang privat oder betrieblich vorsorgen.¹⁶ Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Beitrag von Promberger et al. (2012) mit der privaten Altersvorsorge von Niedrigeinkommensbeziehern und insbesondere von ALG-II-Empfängern. Ein weiteres Anliegen der Studie war es, zu ermitteln, wie relevant die vergleichsweise hohen Altersvorsorge-Freibeträge im SGB II in der Praxis tatsächlich sind und welche Gruppen der Hilfebezieher/-innen davon profitieren. Im Folgenden werden zunächst empirische Befunde zur Verbreitung der privaten Altersvorsorge in verschiedenen Bevölkerungsgruppen vorgestellt. Der zweite Teil der Analysen widmet sich den Unterschieden innerhalb der Gruppe der ALG-II-Bezieher. Dabei geht es um die Frage, welche Aspekte der sozio-ökonomischen Lage einen Einfluss darauf haben, ob Menschen im Grundsicherungsbezug Rücklagen für das Alter bilden.

Die Analysen stützen sich auf die dritte Welle 2008/2009 des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB. Untersucht wurden private Renten- und Kapitallebensversicherungen ohne Riester-Förderung und Riester-Verträge. Bei den nicht Riester-geförderten Versicherungen wurden in der Regel nur Verträge mit einem Auszahlungsalter von mindestens 60 Jahren berücksichtigt, da nur für diese die besonderen Vorsorge-Freibeträge des SGB II gelten. Zu ihrer Alterssicherung befragt wurden alle Teilnehmer/-innen, die zum Interviewzeitpunkt noch keine Altersrente oder Pension bezogen haben und zwischen 40 und 64 Jahre alt waren oder mit einem Partner dieses Alters in einem Haushalt zusammenlebten (6.790 Befragte).

Verbreitung der privaten Altersvorsorge bei Grundsicherungsempfängern

Tabelle 5.3 zeigt für verschiedene Bevölkerungsgruppen, wie viel Prozent jeweils angegeben haben, zum Interviewzeitpunkt Beiträge in einen Riester-Vertrag oder in eine ungeförderte private Renten- oder Kapitallebensversicherung einzuzahlen

¹⁶ Muss ein Durchschnittsverdiener heute gut 27 Jahre arbeiten, um eine gesetzliche Rente auf Sozialhilfeniveau zu erreichen, sind es für Neurentner des Jahres 2030 bereits 35 Jahre. Wer dauerhaft nur drei Viertel des Durchschnittsentgelts verdient, für den steigt diese Schwelle von heute 39 auf dann 47 Beitragsjahre (Schmähl 2011a, S. 222–224; 2011b, S. 238 f.).

(vgl. auch Promberger et al. 2012, Abbildung 1a). Dabei sind ALG-II-Empfänger und die nach Einkommensgruppen (Quintile) unterschiedene übrige Bevölkerung einander gegenübergestellt. Das unterste Quintil (Fünftel) setzt sich dabei aus ALG-II-Beziehern und Niedrigeinkommensbeziehern außerhalb der Grundsicherung zusammen. Nur etwa jeder sechste ALG-II-Empfänger spart für die dritte Säule der Alterssicherung. Bemerkenswert ist, dass die befragten Hilfebezieher/-innen damit nur halb so oft Vorsorge betreiben wie die übrigen Personen aus vergleichbaren Einkommensverhältnissen. Je höher das Einkommen, desto höher ist wie erwartet auch der Anteil der Sparer. Er erreicht im einkommensstärksten Fünftel schließlich 64 Prozent.

Tabelle 5.3

Beitragszahlung in eine private Renten- oder Kapitallebensversicherung oder in einen Riester-Vertrag

Beitrags- zahlung		Einkommensgruppen nach dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen (OECD neu)						Total	
		ALG-II- Bezieher	übrige Bevölkerung						
			1. Quintil	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil		5. Quintil
			unter 889 €	unter 889 €	889 bis unter 1.267 €	1.267 bis 1.642 €	1.642 bis 2.150 €		ab 2.150 €
Ja	%	17	35	44	49	54	64	48	
Nein	%	83	65	56	51	46	36	52	
Total	%	100	100	100	100	100	100	100	
	n	2.054.203	3.374.422	5.415.992	5.688.183	5.591.392	5.042.120	27.166.314	

Quelle: Forschungsbereich E2: Erwerbslosigkeit und Teilhabe; PASS, 3. Welle 2008/2009; gewichtete und hochgerech-
nete Daten. Angaben beziehen sich auf den Interviewzeitpunkt; Renten-/Kapitallebensversicherung: Jeweils
mit Auszahlungsalter 60 oder höher, ohne Riester-Förderung.

Betrachtet man nur Verträge mit Riester-Förderung (vgl. Tabelle 5.4; vgl. auch Promberger et al. 2012, Abbildung 1b), verringern sich die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen deutlich: Die einkommensstärksten und -schwächsten Personen außerhalb der Grundsicherung „riestern“ demgemäß mit jeweils 18 Prozent genau gleich häufig. Etwas höher liegen die Anteile dagegen im mittleren Einkommensbereich. Auch Grundsicherungsempfänger/-innen zahlen mit einem Anteil von 14 Prozent nur geringfügig seltener in einen Riester-Vertrag ein als Niedrigeinkommensbezieher/-innen außerhalb des Hilfebezugs.

Tabelle 5.4

Beitragszahlung in einen Riester-Vorsorgevertrag

Beitrags- zahlung		Einkommensgruppen nach dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen (OECD neu)						
		ALG-II- Bezieher	übrige Bevölkerung					Total
		1. Quintil unter 889 €	1. Quintil unter 889 €	2. Quintil 889 bis unter 1.267 €	3. Quintil 1.267 bis 1.642 €	4. Quintil 1.642 bis 2.150 €	5. Quintil ab 2.150 €	
Ja	%	14	18	23	22	20	18	20
Nein	%	86	82	77	78	80	82	80
Total	%	100	100	100	100	100	100	100
	n	2.063.474	3.389.821	5.560.339	5.776.702	5.842.371	5.162.570	27.795.278

Quelle: Forschungsbereich E2: Erwerbslosigkeit und Teilhabe; PASS, 3. Welle 2008/2009; gewichtete und hochgerech-
nete Daten. Angaben beziehen sich auf den Interviewzeitpunkt.

Bedeutender als Riester-Anlageformen sind für die betrachteten Geburtsjahrgänge (hauptsächlich 1945 bis 1969), gemessen an den Versicherungssummen, allerdings ungeforderte private Renten- und Kapitallebensversicherungen (vgl. TNS Infratest Sozialforschung 2007, S. 124). Im Gegensatz zur Riester-Rente verläuft bei diesen Vorsorgeformen jedoch ein tiefer Graben zwischen den Einkommensgruppen (vgl. Tabelle 5.5 sowie Promberger et al. 2012, Abbildung 1c): Während nur sechs Prozent der Empfänger von Grundsicherungsleistungen und ein Viertel der Niedrigein-
kommensbezieher/-innen außerhalb des SGB II in solche Verträge einzahlen, sind es in der höchsten Einkommensklasse 55 Prozent.

Tabelle 5.5

Beitragszahlung in eine nicht Riester-geförderte private Renten- oder Kapitallebensversicherung

Beitrags- zahlung		Einkommensgruppen nach dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen (OECD neu)							
		ALG-II- Bezieher	übrige Bevölkerung					Total	
			1. Quintil	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil		5. Quintil
			unter 889 €	unter 889 €	889 bis unter 1.267 €	1.267 bis 1.642 €	1.642 bis 2.150 €		ab 2.150 €
Ja	%	6	25	30	37	43	55	36	
Nein	%	94	75	70	63	57	45	64	
Total	%	100	100	100	100	100	100	100	
	n	2.052.657	3.361.499	5.374.535	5.653.052	5.527.119	4.954.176	26.923.038	

Quelle: Forschungsbereich E2: Erwerbslosigkeit und Teilhabe; PASS, 3. Welle 2008/2009; gewichtete und hochgerech-
nete Daten. Angaben beziehen sich auf den Interviewzeitpunkt; Renten-/Kapitallebensversicherung: Jeweils
mit Auszahlungsalter 60 oder höher.

Offen geblieben ist bisher, warum Hilfeempfänger/-innen deutlich seltener ungefordert privat vorsorgen als Personen in vergleichbarer Einkommenslage außerhalb der Grundsicherung (6 % im Vergleich zu 25 %). Handelt es sich dabei um einen „Institutioneneffekt“, also um eine Folge des Zugangs in das System der Grundsicherung mit seinen Regelungen zur Vermögensanrechnung? Tabelle 5.6 zeigt: Hauptgrund für den geringen Anteil der Vorsorgesparrer unter den Hilfebeziehern ist, dass die überwiegende Mehrheit, nämlich 73 Prozent, niemals private Altersrücklagen gebildet hat (vgl. auch Promberger et al. 2012, Abbildung 2). Daher gibt es auch nur wenige ALG-II-Bezieher, die bestehende Sparverträge kündigen oder beitragsfrei stellen mussten. Offenbar spielen administrative Effekte, wie der Zwang zum Abbau von Vermögen oberhalb bestimmter Freibeträge, eine geringere Rolle als soziale Unterschiede in der Sparfähigkeit und möglicherweise auch der Sparbereitschaft.

Tabelle 5.6

Abbruch von Sparprozessen

Status der Vorsorgeverträge (mit oder ohne Riester- Förderung):		Einkommensgruppen nach dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen (OECD neu)						
		ALG-II- Bezieher	übrige Bevölkerung					Total
			1. Quintil					
			1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil	
		unter 889 €	unter 889 €	889 bis unter 1.267 €	1.267 bis 1.642 €	1.642 bis 2.150 €	ab 2.150 €	
bedient	%	18	37	49	54	58	68	52
stillgelegt	%	3	6	3	3	3	2	3
gekündigt	%	6	2	4	3	2	2	3
nie abge- schlossen	%	73	55	44	40	37	28	42
Total	%	100	100	100	100	100	100	100
	n	2.048.269	3.377.223	5.507.230	5.788.504	5.770.290	5.101.151	27.592.668

„bedient“: Aktuelle Beitragszahlung in mindestens einen Vorsorgevertrag (mit oder ohne Riester-Förderung, ungeachtet des Auszahlungsalters).

„stillgelegt“: Alle laufenden Verträge inzwischen beitragsfrei gestellt.

„gekündigt“: Alle Vorsorgeverträge inzwischen gekündigt.

„nie abgeschlossen“: Bislang nie einen Vorsorgevertrag (mit oder ohne Riester-Förderung) abgeschlossen.

Quelle: Forschungsbereich E2: Erwerbslosigkeit und Teilhabe; PASS, 3. Welle 2008/2009; gewichtete und hochgerechnete Daten.

Grundsicherungsempfänger: Werspart?

Im Folgenden richtet sich der Blick auf Differenzen innerhalb der Gruppe der Grundsicherungsempfänger. Welche Aspekte der sozio-ökonomischen Lage einen Einfluss darauf haben, ob Menschen im Grundsicherungsbezug Rücklagen für das Alter bilden, wurde anhand multivariater logistischer Regressionen untersucht. Bei der Analyse wurde zwischen Riester-Verträgen und anderen kapitalgedeckten Vorsorgeformen unterschieden.

Zunächst zeigt sich, dass jüngere Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld II häufiger private Altersvorsorge betreiben als ältere. Ein weiterer interessanter Befund ist, dass Frauen im Grundsicherungsbezug nicht seltener privat vorsorgen als Männer. Frauen in Ostdeutschland zahlen sogar häufiger in einen Riester-Vertrag ein als Männer in beiden Landesteilen. Für Frauen und Männer in Ostdeutschland gilt außerdem, dass sie häufiger „riestern“ als westdeutsche Hilfebezieherinnen und -bezieher. Berücksichtigt man die deutlich schlechtere Einkommens- und Vermögensposition von Erwerbspersonen in Ostdeutschland, könnte man das als weiteren Hinweis darauf interpretieren, dass die Riester-Förderung tendenziell besonders jenen Menschen beim Sparen hilft, die sich eine private Altersvorsorge ohne staatliche Zulagen nicht hätten leisten können.

Demgegenüber zahlen Menschen, die nach Deutschland zugewandert sind, seltener in ungeförderter wie geförderter Vorsorgeverträge ein. Schlechtere Teilhabechancen am Arbeitsmarkt können hierfür verantwortlich sein, aber auch die Absicht, später in das Herkunftsland zurückzukehren. Zudem könnten Einkommenstransfers in das Herkunftsland, kulturell bedingte Alternativformen der Alterssicherung oder Sprachbarrieren eine Rolle spielen. Weiterhin zeigt sich ein Bildungseffekt, der vermutlich der Komplexität des Themas Altersvorsorge geschuldet ist. So sorgen Hilfebezieher/-innen mit mindestens abgeschlossener betrieblicher Ausbildung signifikant häufiger privat vor als Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Erwartungsgemäß begünstigt eine längere Erwerbsdauer die Bildung von privaten Rücklagen für das Alter, allerdings nur bezogen auf die ungeförderter Vorsorge. Für die Teilnahme am Riester-Sparen ist demgegenüber lediglich von Bedeutung, ob ein/e Hilfebezieher/-in aktuell mehr als geringfügig erwerbstätig ist. Dies erscheint als plausibel, da Riester-Verträge erst seit 2002 gefördert werden und somit nicht die gesamte Dauer der Erwerbsbiografie, sondern nur die Sparfähigkeit in den letzten Jahren relevant ist. Überraschenderweise hat berufliche Selbständigkeit keinen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, ungeförderter Vorsorge zu betreiben. Das deutet darauf hin, dass es sich bei den aktuell oder ehemals Selbständigen im Grundsicherungsbezug eher um prekär Selbständige handelt, denen die finanziellen Spielräume für die private Altersvorsorge fehlten. Was die Vermögensausstattung von Grundsicherungsbezieher/-innen betrifft, scheint sich ein aus der Gesamtgesellschaft bekanntes Muster auch in dieser Gruppe zu zeigen. So schließen sich verschiedene Altersvorsorgeformen nicht aus, sondern kumulieren sich tendenziell: Hilfebezieher/-innen, die in ihrem eigenen Haus oder ihrer eigenen Wohnung leben, bilden demnach auch häufiger Altersrücklagen in Form von Renten- oder Kapitallebensversicherungen. Und spart ein/e Empfänger/-in von Arbeitslosengeld II bereits ohne Riester-Förderung für sein/ihr Alter, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass er/sie auch in einen Riester-Vertrag einzahlt, und umgekehrt.

Auch Kinder im Haushalt erhöhen die Wahrscheinlichkeit, zu „riestern“ – allerdings nur für Paare, nicht für Alleinerziehende. Somit scheinen die Sparanreize der Kinder-Zulagen im Rahmen der Riester-Förderung nur bei Hilfebezieher/-innen in Paarhaushalten zu wirken. Eine Erklärung könnte sein, dass Paare mit Kindern, bei denen beide Partner erwerbstätig sind, über höhere Einkommensspielräume verfügen und deshalb eher in der Lage sind zu sparen als Alleinerziehende.

5.3.5 Zusammenfassung: Ältere Personen im SGB II

Die Untersuchung der Trainingsmaßnahmen für Ältere zeigt nicht nur, dass die Maßnahme bei dieser Gruppe ähnlich wirkt wie bei anderen. Sie zeigt vor allem auch, dass es möglich ist, die Integrationschancen für ältere Arbeitslose zu verbessern, vor allem dann, wenn man sie in Kontakt mit einem Betrieb bringt. Die erleichterte Ausgliederung Älterer aus dem Arbeitsmarkt über die 58er-Regelung stößt dagegen nicht auf große Gegenliebe bei den Betroffenen. Sie ist eher ein Ausweg für diejenigen, die entweder aus gesundheitlichen Gründen keine geeignete Arbeit mehr finden oder die dem Aktivierungsregime der Grundsicherung trotz finanzieller Einbußen den Rücken kehren wollen. Auch Nivorozhkin et al. (2010) kritisieren die 58er-Regelung, weil sie den Reservationslohn ansteigen lässt und damit die Integrationschancen der Betroffenen verschlechtert. Während also ALG-II-Bezieher mit gesundheitlichen Problemen mehr und intensivere Beratung brauchen, um zu passgenauen Lösungen zu kommen, legen die Ergebnisse für die zweite Gruppe eine Beibehaltung der verpflichtenden Arbeitsuche und eine stärkere Verhaltenskontrolle nahe.

Ein längerer Verbleib im Erwerbsleben wirkt sich positiv auf die Altersversorgung aus und ist somit eine wichtige Strategie gegen Altersarmut. Promberger et al. (2012) zeigen, dass die Teilhabe an der „dritten Säule“ der Alterssicherung, zumindest in den untersuchten Varianten, sozial stark selektiv und für einen Gutteil der Niedrigeinkommensbezieher/-innen nicht gegeben ist: Jeder Zweite in Deutschland, der selbst oder dessen Partner mindestens 40 Jahre alt ist, zahlt laut vorliegenden Daten in einen Altersvorsorgevertrag ein. Unter den 20 Prozent Einkommensstärksten sind es zwei von drei, unter den 20 Prozent Einkommenschwächsten ohne ALG-II-Bezug ist es jeder Dritte, unter den ALG-II-Beziehern sogar nur jeder Sechste. Administrative Effekte des SGB II spielen dabei nur eine geringe Rolle: Die allermeisten Bezieher von Arbeitslosengeld II mussten nicht vorzeitig „entsparen“, da sie niemals Altersrücklagen gebildet haben. Insofern sind die – im Vergleich zu den Vorgängerregelungen – großzügigen Freibeträge des SGB II für ungefördertes Altersvorsorgevermögen und der Schutz von Riester-geförderten Ersparnissen nur für eine Minderheit der Hilfebezieher/-innen relevant. Unter den

ALG-II-Beziehern sind es am ehesten noch die folgenden Gruppen, die private Altersvorsorge betreiben: Ostdeutsche; Jüngere; Personen, die bereits in Deutschland geboren sind; Personen, die mindestens über eine abgeschlossene betriebliche Ausbildung verfügen; Personen, die lange Zeit im Arbeitsmarkt integriert waren oder aktuell noch sind; Personen, die nicht bereits vor Einführung des ALG II auf Sozialhilfe angewiesen waren; Personen, die Immobilieneigentum oder Anwartschaften aus einer alternativen Vorsorgeform besitzen; Personen, die mit einem Partner und mehreren Kindern in einem Haushalt zusammenleben.

5.4 Berufliche Rehabilitation

Im vergangenen zusammenfassenden Bericht wurden die Entwicklungen im Bereich beruflicher Rehabilitation nach Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005 thematisiert (Koch et al. 2009, vgl. auch Dornette/Rauch 2010). Übergangsprobleme führten zunächst zu einem starken Rückgang der anerkannten Rehabilitationsfälle. Grundsätzlich wurde angemerkt, dass zwei unterschiedliche gesetzliche Logiken die Arbeit mit Rehabilitanden bestimmen: die eher teilhabeorientierte Logik des SGB IX und die stärker effizienz- und integrationsorientierte Logik des SGB II, die den Umgang mit Rehabilitationsfällen nun stärker zu bestimmen scheint. Im Folgenden werden Ergebnisse der Manahmeevaluation im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung berichtet und die Situation jugendlicher Rehabilitanden dargestellt.

5.4.1 Maßnahmen der beruflichen Wiedereingliederung Erwachsener

In der aktuellen Berichtsperiode standen vor allem die Maßnahmewirkungen im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung im Vordergrund (vgl. Wuppinger/Rauch 2010). Grundlage für die in diesem Zusammenhang durchgeführten Forschungen sind Daten aus einer Befragung (N = 2.096; Personen in Wiedereingliederung), die speziell auf den Personenkreis der Rehabilitanden ausgerichtet war und daher stärker in die Tiefe gehen konnte.

Die Ergebnisse lassen zunächst Selektivitäten beim Manahmezugang erkennen, die typisch für die berufliche Rehabilitation sind. So haben deutlich mehr Männer (68 %) als Frauen (32 %) eine Rehabilitation durchlaufen. Zudem sind die Rehabilitanden relativ jung: Vier von zehn sind unter 35 Jahre alt, ein knappes Drittel (29 %) ist zwischen 36 und 45 Jahren alt. Zwischen 46 und 55 Jahren sind nur noch 23 Prozent und älter als 55 Jahre nur noch sieben Prozent. Dieses Gefälle dürfte mit dem rechtlichen Aufbau zu erklären sein: Personen, die mindestens 15 Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, fallen nicht länger in die Zuständigkeit der BA

als Rehabilitationsträger, sondern gehen zu der Deutschen Rentenversicherung über. Unter den befragten Rehabilitanden ist die häufigste Art der Behinderung mit 49 Prozent eine körperliche Behinderung, gefolgt von Allergien (26 %), psychischen Problemen (21 %) sowie inneren Erkrankungen und Organschäden mit 20 Prozent. Allerdings waren hier Mehrfachantworten zugelassen, sodass die 2.096 Befragten insgesamt 3.834 Angaben zu gesundheitlichen Einschränkungen machten. Damit bestätigen sich auch in dieser Befragung die Ergebnisse unterschiedlicher Gesundheits- und Medizinstudien, denen zufolge ein hoher Anteil an Personen mehrfach erkrankt ist.

Es zeigt sich aber auch, dass die meisten Erkrankungen schon relativ lange bestehen. Insgesamt war knapp die Hälfte der Rehabilitanden bereits 10 Jahre vor dem Befragungszeitpunkt erkrankt: ein gutes Viertel vor 10 bis 19 Jahren, weitere 21 Prozent schon vor mehr als 20 Jahren. Auch wenn Mehrfachbelastungen weit verbreitet sind und die Beeinträchtigungen teilweise schon lange bestehen, stellt sich die Frage, inwieweit sich die Befragten dadurch tatsächlich in ihrer gesellschaftlichen Integration eingeschränkt fühlen und wie sie ihre Situation persönlich bewerten. Die wahrgenommene Sozialintegration scheint durch die gesundheitlichen Probleme wenig eingeschränkt zu sein. So fühlen sich 88 Prozent trotz Behinderung als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft, 80 Prozent sehen ihre persönlichen Kontakte durch die gesundheitlichen Einschränkungen nicht gefährdet.

Bedeutendste Maßnahmen

Im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung machen Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen mit 26 Prozent den größten Teil der erfassten Hauptmaßnahmen aus. Als Hauptmaßnahme wird dabei die letzte durchlaufene Maßnahme bezeichnet, die nach der Anerkennung als Rehabilitand besucht wurde. War diese Maßnahme allerdings beispielsweise eine Kfz-Hilfe und wurde davor eine Weiterbildungsmaßnahme absolviert, gilt die umfangreichere von beiden als die Hauptmaßnahme. Zu diesen Hauptmaßnahmen wurden dann im Verlauf der Studie verschiedene Bewertungsfragen gestellt.

Nach den Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen sind die Beschäftigungsschaffenden Maßnahmen, also Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die zweitgrößte Gruppe, knapp gefolgt von Weiterbildung und Qualifizierung. Multivariate Analysen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, eine Orientierungs- und Trainingsmaßnahme zu besuchen, mit höherem Schulabschluss sinkt. Personen mit Hauptschulabschluss haben hingegen eine höhere Eintrittswahrscheinlichkeit. Umgekehrt ist die Zugangswahrscheinlichkeit für Personen ohne Berufsabschluss geringer als für Personen mit Abschluss. Für die Dauer der Arbeitslosigkeit gilt, dass die Chancen, eine Orientierungs- und Trainingsmaßnahme zu besuchen höher sind, wenn die Befragten mehr als zwei Jahre arbeitslos waren.

Bei Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind die Chancen einer Teilnahme für jüngere Erwachsene zwischen 26 und 35 Jahren höher. Auch Rehabilitanden ohne Berufsabschluss nehmen überproportional häufig teil, ebenso wie Personen, die kürzer als ein Jahr arbeitslos sind. Bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen hingegen erhöhen sich die Teilnahmewahrscheinlichkeiten bei Personen mit niedrigeren Schulabschlüssen und bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit (mehr als 2 Jahre). Dasselbe gilt für Personen, die in einer Region mit schlechter Arbeitsmarktlage wohnen.

Fragt man die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wie sie die Maßnahmen individuell bewerten, so schneiden Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen positiver ab als die beiden anderen Maßnahmengruppen. Über die Hälfte der Teilnehmer an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und 40 Prozent der Teilnehmer/-innen an Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen geben an, dass sich durch die Maßnahme ihre berufliche Orientierung verbessert hat. Bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen bejaht dies nur jeder Vierte. Ähnlich sehen die Einschätzungen bei der Frage nach besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus. Dies bejahen 54 Prozent der Teilnehmer/-innen an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und 40 Prozent derjenigen, die an Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen teilgenommen haben – aber nur ein Bruchteil der Teilnehmer/-innen an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (13 %).

Auch die Akzeptanz der Behinderung kann ein (untergeordnetes) Ziel beruflicher Rehabilitation sein. Hier zeigen sich deutliche positive Effekte. Immerhin knapp jeder Dritte sowohl in Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen als auch in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gibt an, durch die Teilnahme besser mit der eigenen Behinderung zurechtzukommen. Dies gilt sogar für 41 Prozent der Teilnehmer/-innen an Weiterbildung und Qualifizierung.

Verbleib nach Maßnahmeteilnahme

Sechs Monate nach Maßnahmeende ist ein knappes Viertel der Rehabilitanden in ungeförderter Beschäftigung, neun Prozent werden über Zuschüsse an den Arbeitgeber gefördert. Etwa die Hälfte ist weiterhin arbeitslos, sieben Prozent sind in weitere Maßnahmen übergegangen. Nur zwei Prozent sind dauerhaft krank (vgl. Rauch/Wuppinger 2011, S. 5). Dabei zeigt sich, dass bestimmte Personengruppen mit höherer Wahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit übergehen.

Zunächst spielt die Erwerbsbiografie eine Rolle: Besonders gute Chancen haben diejenigen, die bereits mindestens einmal sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren sowie die Personen, die weniger als ein Jahr arbeitslos waren. Zudem gilt: Je kürzer die bisherigen kumulierten Arbeitsloskeitszeiten, umso geringer das Arbeitsloskeitsrisiko. Ebenfalls gute Chancen haben all diejenigen,

bei denen die gesundheitliche Einschränkung zwischen dem 17. und dem 25. Lebensjahr aufgetreten ist. Sie sind eher erwerbstätig als Personen mit angeborenen Behinderungen. Auch die regionalen Arbeitsmärkte sind für den Übergang in Erwerbstätigkeit von Bedeutung. Hier hat sich gezeigt, dass die Erwerbswahrscheinlichkeit der Befragten höher ist, wenn sie in einem städtisch geprägten Arbeitsmarkt leben.

Schließlich hängt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auch von der Art der Maßnahme ab. So haben Rehabilitanden, die Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen durchlaufen haben, ein niedrigeres Arbeitslosigkeitsrisiko (46 %) als diejenigen, die in Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen waren (52 %). Am häufigsten arbeitslos waren mit 57 Prozent Teilnehmer/-innen an öffentlich geförderter Beschäftigung. Umgekehrt sind Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen deutlich häufiger erwerbstätig (21 %) als die Teilnehmer/-innen an den übrigen Maßnahmen mit jeweils 13 Prozent und nehmen mit unter zehn Prozent nur halb so häufig an weiteren Maßnahmen teil (vgl. Wuppinger/Rauch 2010, S. 26). Diese Effekte dürften sich zu einem großen Teil mit den unterschiedlichen Charakteristika der Teilnehmenden erklären lassen (s. o.).

5.4.2 Jugendliche Rehabilitanden in Ersteingliederung

Eine besondere Problemgruppe innerhalb der jüngeren Leistungsempfänger stellen die Rehabilitanden in Ersteingliederung dar. Jedes Jahr werden ca. 46.000 behinderte oder von Behinderung bedrohte jugendliche Abgänger/-innen des allgemeinen Schulbildungssystems von der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Die folgende Darstellung bezieht sich auf den erwerbsbiografischen Übergang zwischen dem allgemeinbildenden Schulsystem und dem Beschäftigungssystem. Die bisherige Forschung hat gezeigt: Eine erfolgreiche Bewältigung dieser Statuspassage, die das Hauptziel beruflicher Ersteingliederung darstellt, ist eine wichtige Voraussetzung für eine langfristige Integration in Beschäftigung. Misslingt sie, so drohen dauerhaft prekäre Erwerbsbiografien. Rauch und Wuppinger (2011) und Beyersdorf und Rauch (2012) haben Daten aus der ersten und zweiten Welle der IAB-Rehabilitandenbefragung ausgewertet und auf dieser Basis die Teilnahme von jungen Rehabilitanden an Maßnahmen der beruflichen Ersteingliederung untersucht. Dabei zeigen sie auf, welche Rolle diese Maßnahmen für den Übergangsprozess ins Erwerbssystem spielen. Darüber hinaus befassen sie sich mit der individuellen Einschätzung der Maßnahmewirkungen durch die Rehabilitanden.

Sozio-demografische Zusammensetzung und gesundheitliche Situation der Rehabilitanden in Ersteingliederung

Rund 37 Prozent der Befragten wurden noch während der allgemeinen Schulpflicht als Rehabilitanden anerkannt, knapp 61 Prozent waren zwischen 17 und 20 Jahre alt und nur knapp zwei Prozent waren zum Zeitpunkt der Anerkennung älter als 20 Jahre. Männer nehmen deutlich häufiger als Frauen Leistungen zur Teilhabe in Anspruch (vgl. Wuppinger/Rauch 2010).

Ein Vergleich von Bildungsstand und Gesundheit der Rehabilitanden in Ersteingliederung mit der (gleichaltrigen) Gesamtbevölkerung verdeutlicht die Risiken und Potenziale dieser Gruppe auf dem Arbeitsmarkt. Die Risiken liegen vor allem im Bereich der schulischen Bildung, die Unsicherheiten für den Übergang in die berufliche Ausbildung bergen. 30 Prozent besitzen keinen allgemeinbildenden Schulabschluss, etwa die Hälfte hat den allgemeinen Hauptschulabschluss oder besuchte eine Sonder- bzw. Förderschule. Jeweils gut acht Prozent besitzen einen qualifizierten Hauptschulabschluss bzw. Realschulabschluss und nur knapp zwei Prozent die (Fach-)Hochschulreife. Die Bildungsstruktur ist damit deutlich ungünstiger als die der Absolvent/-innen aus dem allgemeinbildenden Schulsystem (vgl. Statistisches Bundesamt 2008). Bei den gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen zeigt sich ein breites Spektrum. Es dominieren Lern- und Sprachbehinderungen (28 %), Allergien (20 %) und körperliche Behinderungen (15 %), gefolgt von Sehbehinderungen und psychischen Behinderungen mit jeweils etwa elf Prozent (vgl. Beyersdorf/Rauch 2012, S. 13 f.).

In Welle 1 und 2 machen die Teilnehmer insgesamt 2.402 Angaben zu gesundheitlichen Einschränkungen.¹⁷ Gut ein Drittel der Befragten gibt an, keine gesundheitlichen Einschränkung oder Behinderungen zu haben bzw. verweigert die Angabe. Hier ist zu vermuten, dass sich die Befragten entweder selber nicht als behindert sehen oder dem Interviewer gegenüber dies nicht eingestehen wollen. Weitere 36 Prozent haben eine chronische Erkrankung/Behinderung, während 31 Prozent unter mehreren Erkrankungen gleichzeitig leiden (Multimorbidität). Potenziale liegen in der Einschätzung des eigenen Gesundheitszustands, die sehr positiv ausfällt: Über vier Fünftel bewerten ihre Gesundheit als gut bis sehr gut und rund zwei Drittel sehen sich durch ihren Gesundheitszustand nicht in der Berufsausübung eingeschränkt. Nachdem subjektive Angaben zur Gesundheit in etwa dasselbe Maß an Validität besitzen wie objektive Gesundheitsdaten (vgl. Elkeles/Seifert 1993, S. 149), kann bei dieser Gruppe von Personen von einer ausgeprägten Arbeitsmarktorientierung ausgegangen werden – trotz z. T. erheblicher gesundheitlicher Probleme.

¹⁷ Die Begriffe „Behinderung“ und „gesundheitliche Einschränkung“ werden hier synonym verwendet. Zu unterscheiden davon ist die „amtlich anerkannte Behinderung“, durch die der Grad der Behinderung ausgedrückt wird (§ 69 SGB IX).

Um die Selbsteinschätzung der Rehabilitanden in den Kontext der Gesamtbevölkerung einordnen zu können, wurden anhand der entsprechenden Fragen die Summenwerte der körperlichen und psychischen Gesundheit errechnet (SOEP/SF12v2-Skalenwerte, vgl. Nübling et al. 2006). Mit deren Hilfe kann die gesundheitsbezogene Lebensqualität der Rehabilitanden mit den für die deutsche Bevölkerung als repräsentativ geltenden Werten des Sozio-oekonomischen Panels 2004 verglichen werden. Demnach ergeben sich zumeist nur geringfügig niedrigere Werte bei der körperlichen und psychischen Gesundheit der Rehabilitanden gegenüber der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung; bei der psychischen Gesundheit der 18- bis 24-Jährigen liegt der Wert der Rehabilitanden sogar leicht über dem SOEP-Wert.

Maßnahmeteilnahme

In der Befragung wurde der Zeitraum von fünf Jahren für 1.231 oder 63 Prozent der befragten Rehabilitanden in Ersteingliederung erfasst. In dieser Zeit haben sie an 3.548 Maßnahmen teilgenommen, was auf häufige Mehrfachteilnahmen schließen lässt. Im Mittel besuchten die Rehabilitanden drei Maßnahmen, die Anzahl pro Person variiert zwischen null und acht Maßnahmen. Lediglich 14 Prozent der befragten Rehabilitanden nehmen nur an einer einzigen Maßnahme teil. Bei den Maßnahmetypen (vgl. mittlere Spalte in Tabelle 5.7) dominieren die für den Erwerbseinstieg typischen Maßnahmen wie Berufsvorbereitung und -orientierung sowie berufliche Ausbildung, während die Anteile der auf direkte Erwerbsintegration zielenden Maßnahmen der geförderten Beschäftigung geringer ausfallen. Zu den seltener genannten Kategorien zählen auch Trainingsmaßnahmen und Bewerbertrainings, deren Ziel es ist, die Eingliederungschancen von Bewerbern zu verbessern (bis Ende 2008).

In Fällen, in denen die Befragten an mehreren Maßnahmen teilgenommen haben, wurden diese anhand einer vorab festgelegten Liste priorisiert und detaillierte Fragen nur zu der jeweils für den beruflichen Werdegang wichtigsten Maßnahme („Hauptmaßnahme“, rechte Spalte in Tabelle 5.7) gestellt. Dabei wurden Maßnahmen der Berufsausbildung, der Fort- und Weiterbildung sowie der Berufsvorbereitung und -orientierung höher eingestuft als z. B. die auf eine direkte Integration in den Arbeitsmarkt zielenden Maßnahmen wie die öffentlich geförderte Beschäftigung (ABM/SAM und Ein-Euro-Jobs). Werden nur die Teilnahmen an den Hauptmaßnahmen betrachtet, zeigt sich eine deutliche Konzentration auf berufliche Ausbildung (insgesamt fast 52 %). Gefolgt sind diese von den Maßnahmen der Berufsvorbereitung und -orientierung. Mit rund sieben Prozent stellen aber auch die niedriger priorisierten Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung eine relativ bedeutsame Kategorie dar, die zusammen mit den Beschäftigung

begleitenden Maßnahmen (Lohnkostenzuschüsse, Gründungsförderung) und den arbeitsplatzbezogenen Maßnahmen für Personen mit Schwerbehinderungen fast elf Prozent der Hauptmaßnahmen ausmachen.

Tabelle 5.7

Maßnahmeteilnahmen von Rehabilitanden in Ersteingliederung während der ersten fünf Jahre nach Verlassen der Schule (in Prozent)

	Alle Maßnahmen (Mehrfachnennungen, N = 3.548)	Hauptmaßnahmen (N = 1.231)
Maßnahmetyp		
Berufsvorbereitung und Werkstätten für behinderte Menschen	30,1	10,8
betriebliche Ausbildung	26,1	43,0
Berufsorientierung	12,7	6,7
Beschäftigung begleitende und arbeitsplatzbezogene Maßnahmen für Schwerbehinderte	5,5	3,1
Trainingsmaßnahmen und Bewerbertraining	7,0	5,9
öffentlich geförderte Beschäftigung	5,8	7,8
schulische Ausbildung	6,0	8,8
Fort- und Weiterbildung, Umschulung	1,3	3,9
sonstige Maßnahmen	5,5	1,5
keine der Maßnahmekategorien angegeben	--	8,5
Gesamt	100	100

Quelle: Beyersdorf und Rauch (2012).

Einschätzungen der Maßnahmewirkungen

In einer Studie von Beyersdorf und Rauch (2012) wurden die Effekte der Hauptmaßnahmen auf den beruflichen Werdegang der Rehabilitanden bewertet. Dabei gilt durchweg, dass betriebliche Ausbildungsgänge die beste Bewertung erfahren. Bei der Frage: „Nach der Maßnahme wusste ich besser, was ich beruflich machen wollte“ zeigt sich das besonders deutlich (ebd., S. 22 f.). Während die betrieblichen Ausbildungen als hilfreich angesehen werden, um Vorstellungen über die eigene berufliche Zukunft zu entwickeln, fällt die Bewertung schulischer Ausbildungsgänge verhaltener aus. Die übrigen Maßnahmenkategorien – darunter auch der berufsorientierenden und -vorbereitenden Maßnahmen – werden in dieser Hinsicht negativ eingeschätzt.

Gerade Trainingsmaßnahmen und Bewerbungstrainings, die auf eine baldige Integration in den Arbeitsmarkt zielen, werden im Hinblick auf die Verbesserung der eigenen Arbeitsmarktchancen negativer bewertet als die der übrigen Maßnah-

mengruppen. Auch Berufsvorbereitung und -orientierung sowie die öffentlich geförderte Beschäftigung werden diesbezüglich als wenig hilfreich beurteilt. Davon hebt sich deutlich die positive Beurteilung betrieblicher (in der Tendenz auch schulischer) Ausbildungsgänge ab.

Maßnahmeketten und Verlaufstypen beim Übergang zwischen Schule und Erwerbsleben

In einem weiteren Analyseschritt haben Beyersdorf und Rauch (2012) die Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation nicht als Einzelereignisse, sondern eingebettet in den Kontext des Übergangs in das Erwerbssystem betrachtet. Sie folgen damit der Auffassung, dass sich der Übergang aus dem allgemeinbildenden Schulsystem in die berufliche Ausbildung und in die erste Erwerbstätigkeit in den letzten Jahrzehnten zeitlich ausgedehnt hat und zunehmend als eine eigenständige Phase im Erwerbsverlauf zu begreifen ist (vgl. Hillmert 2006, S. 10 f.; Jacob 2006, S. 6). Die zentrale Forschungsfrage im Hinblick auf die Rehabilitanden lautet, ob es sich beim Übergang zwischen Schule und Beschäftigungssystem um einen gleichförmigen und für die meisten Betroffenen ähnlichen – etwa durch gesetzliche und institutionelle Vorgaben determinierten – Ablauf handelt, oder ob eher eine Vielfalt der Wege zwischen Schule und Arbeitsmarkt besteht. Eine weitere Fragestellung der Studie betrifft die Bedeutung von Krankheit und Behinderung in diesem Übergangsprozess: Wird er typischerweise von längeren Krankheitsepisoden geprägt oder stellen diese eher eine Ausnahme dar? Als Untersuchungseinheit fungieren hier nicht mehr Maßnahmen, sondern Sequenzen von erwerbsbiografischen Stationen, die miteinander verglichen und anhand im Voraus bestimmter Ähnlichkeitskriterien zu Typen (Clustern) zusammengefasst werden.

Rauch und Wuppinger (2011) zeigen, dass der Übergangsprozess junger Rehabilitanden ins Beschäftigungssystem sehr heterogen ist. Weitere Analysen (vgl. Beyersdorf/Rauch 2012, S. 28 ff.) bestätigten diesen Befund. Aus einer Clusteranalyse, die die unterschiedlichen Übergänge zu Typen bündelt, ergeben sich sechs verschiedene Übergangsmuster, in welche die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben eingebettet sind. Das in Typ 1 (Berufsvorbereitung) und Typ 2 (verzögerter Übergang) erkennbare Muster aus Berufsvorbereitung und Berufsausbildung kommt mit insgesamt 40 Prozent empirisch recht häufig vor. Es ist mit Blick auf die künftigen Arbeitsmarktchancen vielversprechend. Das in Typ 3 (Ausbildungsreife) dargestellte Muster aus Berufsvorbereitung mit unmittelbarer Eingliederung in Arbeit hat einen ähnlichen Umfang wie die ersten beiden Typen. Damit besucht ein Fünftel der jungen Rehabilitanden nach Verlassen des allgemeinbildenden Schulsystems keine Berufsvorbereitung, sondern nimmt unmittelbar nach der Schule eine Berufsausbildung und anschließend eine (geförderte) Beschäftigung auf.

Weitere drei Typen definierten sich weniger über eine bestimmte Abfolge von erwerbsbiografischen Stationen, sondern vielmehr über den jeweils durchgehend dominanten Status (Gesundheit, Arbeitslosigkeit, andere Aktivitäten). In diesen Übergangstypen finden über die Zeit hinweg deutlich weniger Veränderungen als in Typ 1 bis 3 statt. Aus Typ 4 (Gesundheitsprobleme), der drei Prozent der Befragten umfasst, lässt sich ein Streben nach Arbeitsmarktnähe durch Berufsausbildung ablesen, das durch Zeiten längerer Krankheit erschwert wird. Typ 5 (unsicherer Übergang) umfasst ein Viertel der Befragten und ist geprägt durch hohe Anteile an Berufsvorbereitung und Arbeitslosigkeit. Typ 6 („entkoppelter“ Übergang) weist weder Nähe zu den Arbeitsmarktinstitutionen auf noch kann er mithilfe der gesundheitlichen Situation der darin enthaltenen Personen beschrieben werden. Er umfasst 12 Prozent der Befragten.

5.4.3 Zusammenfassung: Berufliche Rehabilitation

Der Forschungsbericht zur Wiedereingliederung liefert eine erste Beschreibung der Arbeitsmarktsituation von Rehabilitanden, die an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben. Die Angaben basieren auf der ersten Welle der IAB-Rehabilitanden-Befragung, die verschiedene Aspekte wie Gesundheit, berufliche Biografie sowie Maßnahmeteilnahme und -einschätzung beinhaltet. So zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, an Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen, Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder Beschäftigung schaffenden Maßnahmen teilzunehmen, von verschiedenen Faktoren bestimmt wird. Vor allem das Alter, die schulischen und beruflichen Bildungsabschlüsse, die kumulierte Arbeitslosigkeitserfahrung, aber auch die Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt beeinflussen den Zugang zu einzelnen Maßnahmegruppen. Sechs Monate nach Ende der Maßnahme zeigt sich ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko für Personen, die keinen Schulabschluss oder aber einen Förderschulabschluss haben. Gleiches gilt für Personen mit längerer kumulierter Arbeitslosigkeitserfahrung oder für Rehabilitanden aus ländlichen Regionen. Die Erwerbschancen werden unter anderem vom Zeitpunkt des Auftretens der Behinderung beeinflusst: Rehabilitanden, deren Behinderung im jungen Erwachsenenalter aufgetreten ist, haben bessere Erwerbschancen als solche mit angeborenen Behinderungen. Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Rehabilitation sowie das Wohnen in städtisch geprägten Regionen verbessern die Erwerbschancen.

Die Studie zu jugendlichen Rehabilitanden geht von der Überlegung aus, dass die Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation bei jungen Menschen typischerweise in die Zeit des Übergangs ins Erwerbsleben fallen – in der also die Weichen für die spätere Erwerbsbiografie gestellt werden. Vor diesem Hintergrund werden

die Einschätzungen der Maßnahmeeffekte auf den beruflichen Werdegang der Rehabilitanden dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass die betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen, die gut 40 Prozent der besuchten Hauptmaßnahmen ausmachen, mit Abstand am besten bewertet werden. Entgegen ihrer Zielsetzung werden die berufsvorbereitenden und orientierenden Maßnahmen sowie Trainingsmaßnahmen und Bewerbungstrainings als nicht hilfreich angesehen, wenn es darum geht, eine berufliche Perspektive zu entwickeln bzw. die Arbeitsmarktchancen zu verbessern.

Die Sequenzanalysen tragen dazu bei, den Übergangsprozess junger Rehabilitanden ins Erwerbssystem und die Bedeutung der Rehabilitationsmaßnahmen für diesen Prozess besser zu verstehen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich gut 40 Prozent der jungen Rehabilitanden in Verlaufsmustern wiederfinden, in denen wie erwartet Berufsvorbereitung und Berufsausbildung den Übergang ins Erwerbssystem prägen. Ein Fünftel der Rehabilitanden ist direkt nach dem Abgang aus dem allgemeinbildenden Schulsystem ausbildungsreif und tritt eine Berufsausbildung an. Die gesundheitliche Situation junger Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten beeinflusst in ihrer Selbstbeschreibung nur selten den Übergang ins Erwerbssystem – was von einer ausgeprägten Arbeitsmarktorientierung zeugt. Dieser Mehrheit steht aber ein Viertel der Rehabilitanden gegenüber, bei denen der Übergangsprozess durchgehend von hohen Anteilen von Berufsvorbereitung und Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsuche gekennzeichnet ist. Hinzu kommen 12 Prozent der Rehabilitanden, über deren Verbleib in den fünf betrachteten Jahren kaum Informationen vorliegen. Es ist zu vermuten, dass sich die Art des Übergangs auf die langfristige Erwerbsintegration der jungen Rehabilitanden auswirkt – und damit auch über die Qualität späterer Beschäftigungsverhältnisse entscheidet.

6 Wie verändert das SGB II den Arbeitsmarkt?

Institutionen sind Regelsysteme, die über (finanzielle) Anreize das Verhalten der Menschen beeinflussen. Die Arbeitsmarktlage und deren Entwicklung lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres in unterschiedliche institutionelle Effekte zerlegen. Das liegt zunächst daran, dass eine Vielzahl von Regelungen und auch gesellschaftlichen Normen gleichzeitig wirken und miteinander interagieren – sich also gegenseitig verstärken oder auch abschwächen können. Auch fallen Präferenzen und Wertvorstellungen von Menschen unterschiedlich aus und führen dazu, dass dieselben Regeln eben nicht immer zu denselben Handlungsweisen führen. Schließlich ist das Umfeld, in dem Institutionen auf Individuen einwirken, nicht statisch, sondern ständigen Änderungen, mitunter auch „Schocks“, unterworfen. Die beobachtbaren Strukturen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene klar auf einzelne Wirkungsmechanismen zurückzuführen, ist damit kaum möglich.

Dieses Kapitel nähert sich den Antworten auf die schwierige Frage nach den Wirkungen des SGB II auf den Arbeitsmarkt in unterschiedlicher Weise. Es greift dabei vornehmlich auf Analysen zurück, die in den vergangenen vier Jahren am IAB entstanden sind. Einleitend wird ein knapper Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung seit 2009 geworfen, speziell auf die Teilsegmente des Arbeitsmarktes, die den Bereich der Grundsicherung besonders betreffen (detaillierte Analysen zur Struktur und Dynamik in der Grundsicherung finden sich in Kapitel 2). Stichworte sind hier die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, die Langzeitarbeitslosigkeit, die Arbeitsmarktdynamik in Form von Zu- und Abgängen aus Arbeitslosigkeit sowie die regionalen Disparitäten des Arbeitsmarktes.

Es folgen Analysen, die sich im engeren Sinne mit der Frage beschäftigen, wie sich bestimmte Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt erklären lassen und welchen Beitrag den Hartz-IV-Reformen zugeschrieben werden kann. Dabei werden mit der Stillen Reserve zunächst Veränderungen auf der Arbeitsangebotsseite in den Blick genommen. Ein Ziel des SGB II bestand darin, verdeckte Armut zu verringern. Ein Indikator hierfür ist der Grad der Inanspruchnahme von Leistungen, zu der ebenfalls Ergebnisse vorgelegt werden. Anschließend folgen Analysen zur Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes – also zur Passung zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen – sowie zur Frage, ob sich positive Entwicklungen bspw. durch eine gestiegene Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen erklären lassen. In einem weiteren Schritt fällt der Blick auf ein spezielles Regelungssystem, das im Feld zwischen Hilfebezug und Erwerbstätigkeit angesiedelt ist: die Hinzuverdienstregelungen im SGB II und die Wirkungen, die von unterschiedlichen Reformvorschlägen zu erwarten wären.

Neben der eher an Quantitäten orientierten Betrachtung der Arbeitsmarktstrukturen und -entwicklungen, drängt sich die Frage nach der Qualität der Be-

schäftigung auf. Geht die Ausweitung der Beschäftigung mit einem Verlust an „guter Arbeit“ einher? Mit Blick auf das Grundsicherungssystem werden vor allem die Rolle der atypischen Erwerbsformen sowie der Niedriglohnbeschäftigung thematisiert. Am Ende des Kapitels schließt sich der Kreis mit einer Zusammenfassung der Befunde sowie mit den Arbeitsmarkterwartungen für die Zukunft – wiederum mit dem Fokus auf die Entwicklungen im SGB II.

6.1 Arbeitsmarktentwicklung 2009 bis 2012

Alles in allem blickt Deutschland auf eine außergewöhnlich positive Entwicklung des Arbeitsmarktes in den vergangenen Jahren zurück. Erwerbstätigkeit (41,6 Millionen) und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (29,0 Millionen) befinden sich im Jahresdurchschnitt 2012 auf einem Rekordstand. Bereits im Aufschwung 2006 bis 2008 gelang es zum ersten Mal seit Jahrzehnten, die Sockelarbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang abzubauen und den treppenförmigen Anstieg der Arbeitslosigkeit über die Konjunkturzyklen hinweg zu unterbrechen. Dass dies kein einmaliger Effekt war, zeigte sich im konjunkturellen Aufschwung nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 (vgl. Tabelle 6.1).

Selbst der Einschnitt durch die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 mit einem starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,1 Prozent hat auf dem Arbeitsmarkt im Gegensatz zu vielen anderen Ländern kaum Spuren hinterlassen. Die Arbeitslosigkeit stieg im Jahr 2009 lediglich um etwa 150.000 auf einen Jahresdurchschnitt von 3,4 Millionen. Für den Sonderfall der deutschen Krisenbewältigung hat Paul Krugman 2009 den Begriff des „deutschen Beschäftigungswunders“ geprägt.¹⁸ Damit wird der Umstand bezeichnet, dass eine Entlassungswelle trotz des stärksten Einbruchs der Wirtschaftsleistung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ausgeblieben ist. Die Betriebe haben über das Maß des Nötigen hinaus Arbeitskräfte gehalten, was zu einem massiven Rückgang der Arbeitsproduktivität führte.¹⁹ Dass die Betriebe in der Lage waren, ihre Belegschaft zu halten, wurde durch unterschiedliche Faktoren begünstigt, bspw. durch gut gefüllte Arbeitszeitkonten, betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungssicherung sowie die intensive Nutzung des Kurzarbeitergelds (vgl. zum Beispiel aus dem IAB Crimmann et al. 2010; Möller 2010; Dietz et al. 2011a; Zapf/Herzog-Stein 2011).

Diese Sonderentwicklung brachte es mit sich, dass für die nachfolgende Phase der wirtschaftlichen Erholung ein Wachstum ohne Beschäftigungsaufbau („jobless growth“) vorhergesagt wurde. Diese Prognose speiste sich aus der Erwartung, dass

18 Zu „Germany's Jobs Miracle“ siehe http://www.nytimes.com/2009/11/13/opinion/13krugman.html?_r=0.

19 Zur Strategie des „Labour Hoardings“ in der zurückliegenden Wirtschaftskrise vgl. Dietz et al. (2011a).

Betriebe nun erst einmal die aufgebauten Reserven reaktivieren würden, in dem sie die Arbeitsproduktivität der bestehenden Belegschaft wieder anheben und deren zurückgeführte Arbeitszeitkonten wieder auffüllen. Doch diese Entwicklung trat so nicht ein. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stieg weiter an und die durchschnittliche Arbeitslosigkeit sank 2011 erstmals unter die Marke von drei Millionen. Diese Entwicklungen in Aufschwung- und Krisenzeiten geben erste Hinweise, dass die positive Wendung auf dem Arbeitsmarkt nicht temporärer Natur ist, sondern strukturelle Ursachen hat und damit eine nachhaltige Veränderung verspricht.

Ein Blick auf die Unterbeschäftigung zeigt zudem, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit nicht durch einen Aufbau von versteckter Arbeitslosigkeit an anderer Stelle zu erklären ist. Die Unterbeschäftigung ist breiter definiert als die offizielle Arbeitslosigkeit und umfasst neben den Erwerbslosen auch die Stille Reserve. Hierunter werden Personen verstanden, die sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben und nicht bei den Agenturen gemeldet sind („discouraged workers“), sowie Personen in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die nicht unmittelbar Beschäftigung schaffend sind. Auch die Stille Reserve liegt im Jahr 2012 mit knapp 1,4 Millionen Menschen um rund 140.000 unter dem Wert von 2005. Für 2013 wird ein weiterer Rückgang der Unterbeschäftigung – gemessen als Differenz zwischen Erwerbspersonenpotenzial und Erwerbstätigen – auf 3,6 Millionen erwartet, was einen Tiefststand seit der Wiedervereinigung markieren würde (vgl. Fuchs et al. 2012, 2013).

Ein weiterer Indikator für die strukturelle Verbesserung der Arbeitsmarktlage ist der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren.²⁰ Während sie noch vor Einführung der Grundsicherung zugenommen hatte, ging sie anschließend stark zurück – von 1,72 Millionen im Durchschnitt des Jahres 2007 auf etwa über eine Million in den Jahren 2010 bis 2012. Dieser Rückgang fällt auch im Vergleich zu zurückliegenden Aufschwungsphasen kräftig aus. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen lag zuletzt bei rund 35 Prozent und damit etwa zehn Prozentpunkte unter dem Wert von 2007. Bemerkenswert ist dabei allerdings, dass der kräftige Abbau des Bestands an Langzeitarbeitslosen nicht in erster Linie auf vermehrte Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung zurückzuführen war, sondern vor allem ein Ergebnis rückläufiger Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit ist (vgl. Abbildung 6.1 und Abbildung 6.2). Dies bedeutet, dass zwar ein weiterer Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit vermieden werden konnte, zeigt aber auch, dass die

²⁰ Als langzeitarbeitslos gilt, wer zwölf Monate und länger ununterbrochen arbeitslos ist. Dabei ist jedoch zu beachten, dass neben dem Abgang in Erwerbstätigkeit auch die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und in sonstige Nicht-Erwerbstätigkeit (insb. Krankheit) für eine Dauer von mehr als sechs Wochen den Arbeitslosenstatus beenden. Bei erneuter Arbeitslosigkeit beginnt dann die Zählung von vorn. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen kann deshalb nur näherungsweise als ein Indikator für verfestigte Arbeitslosigkeit herangezogen werden und unterschätzt diese tendenziell.

Integrationschancen der verbleibenden Langzeitarbeitslosen geringer werden. Der Kern der Arbeitslosigkeit wird demnach zwar kleiner, zeigt aber weitere Verfestigungstendenzen.

Tabelle 6.1

Arbeitsmarktindikatoren 2005 bis 2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Prognose 2013
Die Nachfrage nach Arbeitskräften									
Erwerbstätige									
Jahresdurchschnitte in Tsd.	38.976	39.192	39.857	40.348	40.370	40.603	41.164	41.613	41.841
Veränderung gegenüber Vorjahr in Tsd.	-58	+216	+665	+491	+22	+233	+561	+449	+228
Davon:									
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Tsd.	26.236	26.366	26.943	27.510	27.493	27.756	28.440	28.987	29.305
Veränderung gegenüber Vorjahr in Tsd.	-325	+130	+577	+567	-17	+263	+684	+548	+318
Das Angebot an Arbeitskräften									
Erwerbspersonenpotenzial^a									
Jahresdurchschnitte in Tsd.	45.085	44.981	44.922	44.786	44.781	44.718	45.135	45.334	45.471
Die Arbeitsmarktbilanz									
Arbeitslose									
Jahresdurchschnitte in Tsd.	4.861	4.487	3.760	3.258	3.415	3.238	2.976	2.897	2.856
Veränderung gegenüber Vorjahr in Tsd.	+480	-374	-727	-502	+157	-177	-262	-79	-41
Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen	11,7	10,8	9,0	7,8	8,2	7,7	7,1	6,8	6,7
Davon:									
SGB III in Tsd.	2.091	1.664	1.245	1.006	1.190	1.075	892	902	910
Veränderung gegenüber Vorjahr in Tsd.		-427	-419	-239	+184	-115	-183	+10	+8
SGB II in Tsd.	2.770	2.823	2.515	2.252	2.225	2.163	2.084	1.995	1.946
Veränderung gegenüber Vorjahr in Tsd.		+53	-308	-263	-27	-62	-79	-89	-49
Anteil SGB II in %	57,0	62,9	66,9	69,1	65,2	66,8	70,0	68,9	68,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %-Punkten		+5,9	+4,0	+2,2	-4,0	+1,6	+3,2	-1,2	-0,7
Stille Reserve									
Jahresdurchschnitte in Tsd.	1.538	1.544	1.464	1.302	1.183	1.169	1.469	1.403	1.394
Davon:									
Stille Reserve im engeren Sinn in Tsd.	922	871	785	423	300	299	731	743	718
Stille Reserve in Maß- nahmen in Tsd. ^b	616	673	679	879	883	870	738	660	676

Abweichungen zu den Summen kommen durch Rundung zustande.

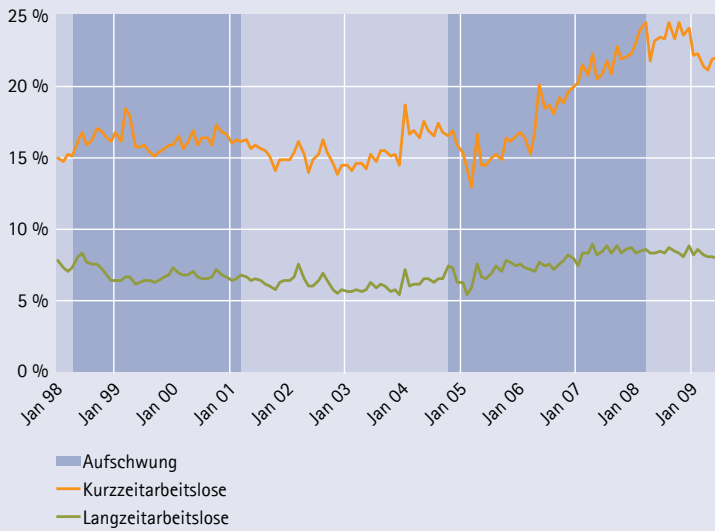
a Das Erwerbspersonenpotenzial setzt sich zusammen aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen nach ILO und Stiller Reserve.

b Aufgrund von Änderungen des Maßnahmenprogramms im Zeitverlauf nicht miteinander vergleichbar.

Quelle: Fuchs et al. (2013).

Abbildung 6.1

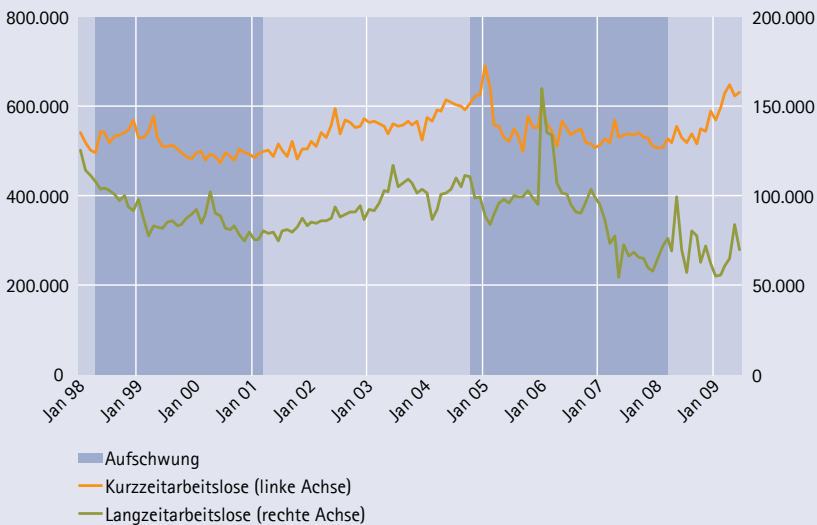
Abgänge aus Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit



Quelle: Klinger und Rothe (2012a); Bundesagentur für Arbeit; saisonbereinigte Monatswerte ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Abbildung 6.2

Zugänge in Kurz- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit



Quelle: Klinger und Rothe (2012a); Bundesagentur für Arbeit; saisonbereinigte Monatswerte ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Wie unterscheidet sich nun die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen? Personen im SGB III weisen in der Regel bessere Vermittlungschancen auf, weil sie im Durchschnitt weniger Vermittlungshemmnisse wie geringe Qualifikation oder gesundheitliche Einschränkungen haben. Während Arbeitslose aus der Grundsicherung im Durchschnitt zehn bis elf Monate brauchen, um eine neue Arbeit zu finden, gelingt dies Arbeitslosen im SGB III bereits nach drei bis vier Monaten. 60 Prozent der Personen, die 2011 neu in die Arbeitslosenversicherung kamen, waren zuvor einer Erwerbstätigkeit nachgegangen, in der Grundsicherung waren es 26 Prozent. Zudem erfolgten 50 Prozent der Abgänge aus der SGB-III-Arbeitslosigkeit wegen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, aber nur 27 Prozent der Abgänge aus der Grundsicherung (vgl. Fuchs et al. 2012).²¹

Trotz der im Vergleich zu Arbeitslosen im SGB III höheren Beschäftigungshürden für Grundsicherungsempfänger sinken die Arbeitslosenzahlen seit dem Jahr 2007 auch im SGB II. Die jährlichen Rückgänge fallen aber in der Regel schwächer aus als im SGB III. Die größere Arbeitsmarktferte der ALG-II-Bezieher führt dazu, dass der Arbeitslosenbestand in der Grundsicherung mit einer relativ großen Verzögerung auf konjunkturelle Impulse reagiert. Im Aufschwung kommen zunächst arbeitsmarktnähere Personen aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung zum Zuge, bevor die weiter hinten in der Warteschlange stehenden Arbeitslosen aus der Grundsicherung profitieren. Hierzu ist dann eine Aufschwungphase vonnöten, die eine gewisse Kraft, Dauer und Nachhaltigkeit besitzt. Ein umgekehrtes Bild ergibt sich im Abschwung – hier steigen die Arbeitslosenzahlen in der Grundsicherung kurzfristig weniger stark an, da Entlassungen zunächst zu vermehrten Zugängen vor allem in die Arbeitslosenversicherung führen. Die Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 mit ihrem Rückgang der Arbeitskräftefluktuation betraf daher zunächst vor allem den Rechtskreis SGB III. Dabei waren wegen der bereits angesprochenen Strategie des Arbeitskräftehortens nicht allein die zusätzlichen Zugänge in Arbeitslosigkeit aufgrund von Entlassungen das Problem, sondern auch die Tatsache, dass vorsichtiger rekrutiert wurde. Dies erschwerte auch die Übergänge von Arbeitslosen in Beschäftigung. Alles in allem sank der Anteil der Arbeitslosen im SGB II an allen Arbeitslosen im Jahr 2009 erstmals seit Einführung der Grundsicherung. Durch die konjunkturelle Erholung und den stärkeren Abbau der Arbeitslosigkeit im SGB III stieg der Anteil dann in den Jahren 2011 und 2012 wieder auf knapp 70 Prozent an. Dies zeigt wiederum, dass die Konkurrenz um Jobs hoch bleibt, und die Beschäftigungschancen für die häufig gering qualifizierten SGB-II-Leistungsempfänger niedriger sind als die der arbeitsmarktnäheren Personen im SGB III. Der steigende Anteil eher arbeitsmarktferner Personen an allen Arbeits-

21 Zu Wegen in die Grundsicherung vgl. Fuchs (2012), zu Übergängen aus der Grundsicherung Achatz und Trappmann (2009) sowie Achatz et al. (2012b).

losen deutet zudem an, dass es in Zukunft noch schwieriger werden dürfte, die Profile der Arbeitslosen mit den Anforderungen der Betriebe in Einklang zu bringen.

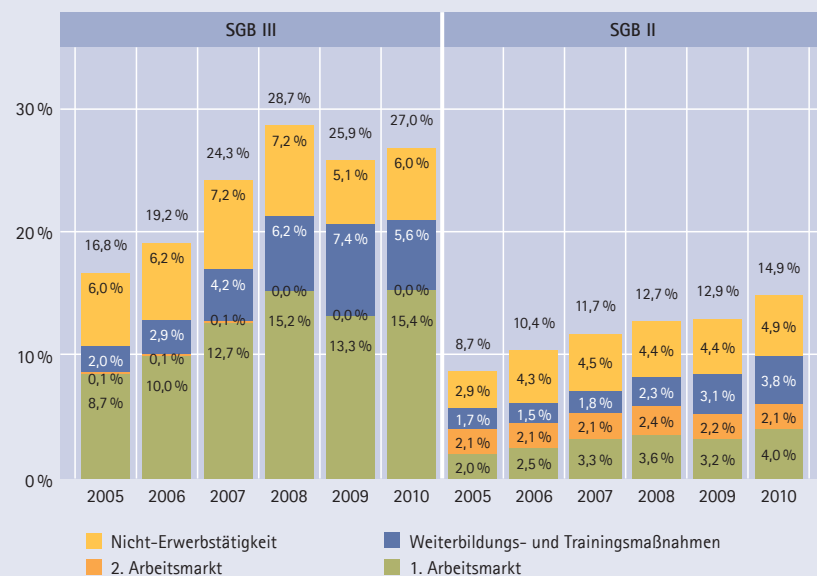
Hinter den bisher aufgeführten Bestandsgrößen verbirgt sich eine starke Dynamik am Arbeitsmarkt. So lässt sich der kräftige Aufwuchs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 400.000 Personen im Jahr 2008 durch den Saldo aus 7,6 Millionen neuen und 7,2 Millionen beendeten Beschäftigungsverhältnissen erklären (vgl. Rothe 2010). Auch bei den Arbeitslosen stehen dem Bestand um ein Vielfaches größere Zahlen an Zu- und Abgängen in und aus Arbeitslosigkeit gegenüber. Dabei lassen sich auch hier deutliche Unterschiede zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen finden. Die stärkere Fluktuation bei den Kurzarbeitslosen ist wiederum durch deren größere Arbeitsmarktnähe zu erklären. An dieser Stelle soll der Fokus auf Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt genügen. Dabei zeigt sich, dass die Übergangswahrscheinlichkeit bei Kurzarbeitslosen etwa vier- bis fünfmal höher ist als bei Langzeitarbeitslosen. Immerhin hat der Aufschwung nach den Hartz-Reformen im Vergleich zum vorherigen Aufschwung bessere Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose bereit gehalten (vgl. Klinger/Rothe 2012a). Dieser Aufwärtstrend sollte aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Abgangswahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt mit Werten von unter zwei Prozent noch immer sehr gering ausfällt (vgl. Klinger/Rothe 2010 sowie Klinger/Rothe 2012a).²² Sie liegt zudem deutlich unter den Abgangswerten der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III und auch im SGB II (vgl. Abbildung 6.3).²³ Damit zeigt sich, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen die größten Probleme bei der Wiedereingliederung hat und auch weiter vom Arbeitsmarkt entfernt ist als die Gruppe der ALG-II-Bezieher insgesamt. Über die Jahre hinweg haben sich die Übergangswahrscheinlichkeiten in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in beiden Rechtskreisen deutlich verbessert. Es gelingt also eher, die Arbeitslosigkeit über eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu verlassen. Im Jahr 2010 ist die Abgangsrate aus dem SGB II insgesamt gestiegen, was allerdings auch vermehrten Übergängen in Nicht-Erwerbstätigkeit und in Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen geschuldet ist. Mit Blick auf die immer schwieriger zu vermittelnde Klientel im SGB II scheinen steigenden Übergängen in Beschäftigung gewisse Grenzen gesetzt. Es ist daher zu erwarten, dass sich die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit nun auf einem durch die strukturellen Veränderungen ausgelösten höheren Niveau einpendeln.

22 Die Abgangswahrscheinlichkeit ist definiert als Zahl der Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt als Anteil am Vormonatsbestand.

23 Entgegen der landläufigen Meinung sind Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosengeld-II-Bezug keine Synonyme. Im SGB II finden sich neben Langzeitarbeitslosen auch Personen, die wegen zu kurzer Beschäftigungsdauern keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben haben. Langzeitarbeitslose sind dagegen in beiden Rechtskreisen zu finden, wobei der Großteil im SGB II betreut wird. Im SGB III handelt es sich um ältere Arbeitslose mit einem längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld I. Im Jahresdurchschnitt 2010 waren dies 155.000 Personen.

Abbildung 6.3

Durchschnittliche monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, 2005 bis 2010



Ohne zugelassene kommunale Träger und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.

Quelle: Bellmann et al. (2012); Bundesagentur für Arbeit (Abgänge aus der Arbeitslosenstatistik, Übergänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie den 2. Arbeitsmarkt aus der Förderstatistik); Berechnungen des IAB.

Die gewachsene Dynamik am deutschen Arbeitsmarkt zeigt sich laut Konle-Seidl und Trübswetter (2011) auch im internationalen Vergleich (vgl. Tabelle 6.2). Für Deutschland gilt, dass die individuellen Chancen einer Arbeitsaufnahme zwischen 1997/1998 und 2007/2008 deutlich um 4,5 Prozent gestiegen sind, auch wenn der Zuwachs unterhalb des Durchschnitts der in den Vergleich einbezogenen Länder liegt (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien, Tschechien, Ungarn).

Zugleich sind in Deutschland deutlich weniger Abgänge sowohl aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit als auch von Arbeitslosigkeit in Arbeitsmarktinaktivität zu verzeichnen als im Durchschnitt aller Länder. Zudem zeigt sich: Die Chancen, den Sprung in eine unbefristete Beschäftigung zu schaffen, haben sich in allen Ländern außer Dänemark, Großbritannien und Spanien verschlechtert (vgl. Abbildung 6.4). In Deutschland lag sie 2007/2008 um sieben Prozentpunkte unter dem Wert von 1997/1998 – gleichzeitig sind die Übergänge in befristete und geringfügige Beschäftigung gestiegen. Dies könnten Anzeichen für einen Trade-off zwischen Beschäftigungszahl und -qualität sein.

Tabelle 6.2

Änderung der Übergangsraten von 1997/1998 auf 2007/2008

Länder	Aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit	Aus Arbeitslosigkeit in Inaktivität
Belgien	6,4	0,3	7,8
Dänemark	14,7	-2,2	-5,3
Deutschland	4,5	-1,1	4,4
Frankreich	3,0	-0,6	6,7
Großbritannien	4,5	-0,2	-0,8 [#]
Italien	1,6	-0,1	19,1
Polen	-2,4	-0,4	9,1
Spanien	11,4	-0,6	13,2
Tschechien	-9,8	-0,9	3,4
Ungarn	-0,2 [#]	0,1 [#]	-0,6 [#]
Länderdurchschnitt	6,0	-0,4	6,6

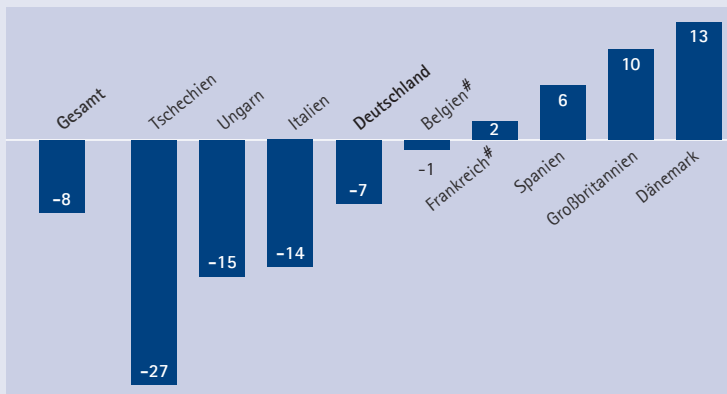
Marginale Effekte aus Probit-Regressionen; weitere Kontrollvariablen: Geschlecht, Alter, Bildung und Land (nur für Länderdurchschnitt). Die Daten für Italien und Tschechien beziehen sich nur auf 1998, für Großbritannien nur auf 1997. Die Werte aller Vergleichsländer unterscheiden sich signifikant von den deutschen Werten.

[#] Nicht signifikante Werte; alle anderen sind signifikant (mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit verschieden von null).

Quelle: Konle-Seidl und Trübswetter (2011); European Labour Force Survey und Mikrozensus.

Abbildung 6.4

Änderung der Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in eine unbefristete Beschäftigung 2007/2008 im Vergleich zu 1997/1998 (Anteile in Prozent)



Marginale Effekte aus Probit-Regressionen; weitere Kontrollvariablen: Geschlecht, Alter, Bildung und Land (nur für Gesamtergression); ohne Polen (da die sektoralen Angaben fehlen, sind die Schätzergebnisse nicht direkt vergleichbar). Die Daten für Italien und Tschechien beziehen sich nur auf 1998, für Großbritannien nur auf 1997. Die Werte aller Vergleichsländer unterscheiden sich signifikant von den deutschen Übergangsraten.

[#] Nicht signifikant unterschiedlich von null.

Quelle: Konle-Seidl und Trübswetter (2011); European Labour Force Survey und Mikrozensus.

Der deutsche Arbeitsmarkt ist nach wie vor von erheblichen regionalen Disparitäten geprägt. Das Spektrum reicht von Regionen, in denen mittlerweile Vollbeschäftigung herrscht, bis hin zu Regionen, die seit Jahrzehnten unter hoher Arbeitslosigkeit leiden. Einen wichtigen Beitrag zum Verständnis dieser stark divergierenden Entwicklungen leistet die vom IAB entwickelte Typisierung der SGB-II-Träger (vgl. Rüb/Werner 2007, 2008). Deren Ziel ist es, Gruppen von SGB-II-Trägern zu bilden, deren beobachtete Merkmale innerhalb jedes einzelnen Typs möglichst ähnlich sind, die sich aber von den Mitgliedern anderer Typen möglichst stark unterscheiden. Die Ermittlung der Typen erfolgt bislang in zwei Schritten: Zunächst werden die Einflussfaktoren, die signifikant zur Erklärung der regionalen Integrationsquote beitragen, mittels regressionsanalytischer Verfahren bestimmt, um diese in einem zweiten Schritt in einem Clusterverfahren zur Identifizierung konkreter Typen zu verwenden.

Tabelle 6.3

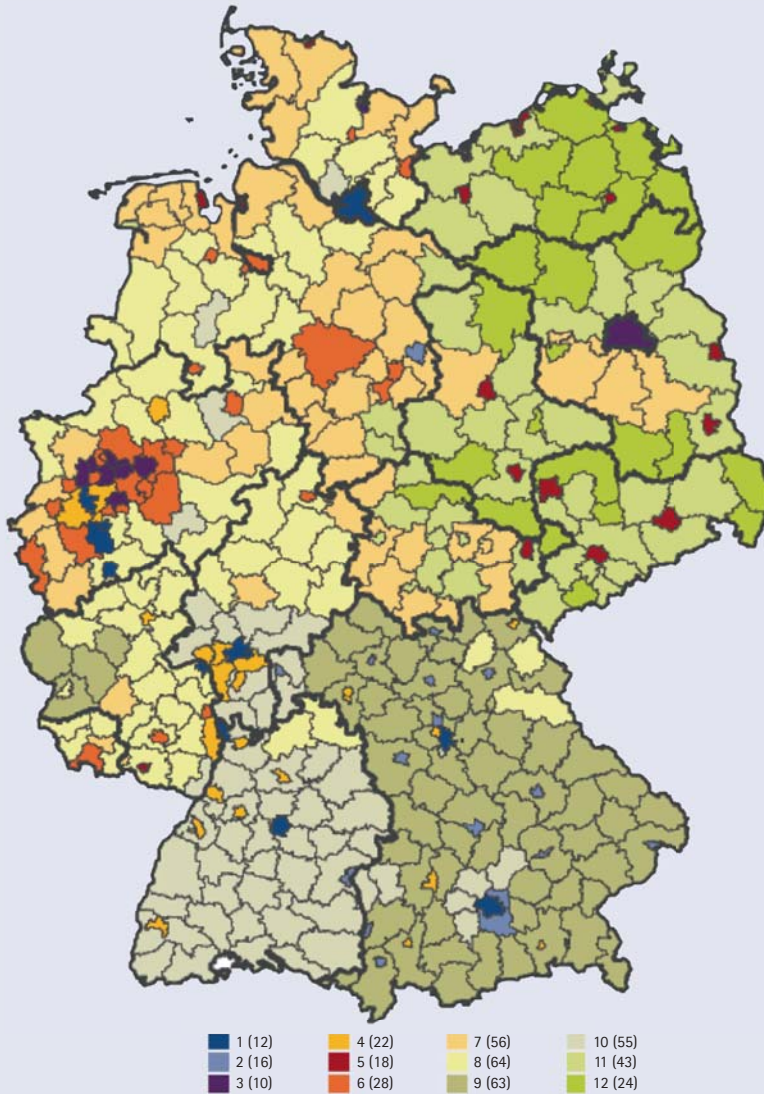
Beschreibung der SGB-II-Vergleichstypen 2011

Typ (Anzahl der Träger)	Beschreibung
SGB-II-Typ 1 (12)	Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage, hohem BIP pro Kopf und überdurchschnittlich hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und ausländischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
SGB-II-Typ 2 (16)	Städte in Westdeutschland mit vorwiegend überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem BIP pro Kopf
SGB-II-Typ 3 (10)	Berlin und Städte in Westdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und geringer Saisondynamik
SGB-II-Typ 4 (22)	Vorwiegend Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB-II-Typ 5 (18)	Städte vorwiegend in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen
SGB-II-Typ 6 (28)	Vorwiegend städtisch geprägte Gebiete in Westdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen
SGB-II-Typ 7 (56)	Vorwiegend ländliche Gebiete im West- und Ostdeutschland mit leicht unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB-II-Typ 8 (64)	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen
SGB-II-Typ 9 (63)	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, saisonaler Dynamik und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen
SGB-II-Typ 10 (55)	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und vorwiegend niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen
SGB-II-Typ 11 (43)	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und niedrigem BIP pro Kopf
SGB-II-Typ 12 (24)	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage, niedrigem BIP pro Kopf und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen

Quelle: Forschungsbereiche Regionale Arbeitsmärkte/Regionales Forschungsnetz; vgl. auch Blien et al. (2011).

Abbildung 6.5

SGB-II-Träger-Typisierung 2011



Gebietsstand: 01.05.2011

Quelle: Forschungsbereiche Regionale Arbeitsmärkte/Regionales Forschungsnetz; vgl. auch Blien et al. (2011).

Die aktuelle regionalwirtschaftliche Klassifizierung von Blien et al. (2011) findet sich in Abbildung 6.5. Tabelle 6.3 bietet zudem einen Überblick mit kurzer Beschreibung der siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Charakteristika der Typen. Die Karte lässt eine dreifache grundlegende Differenzierung erkennen: Nach Ost und West, nach Nord und Süd sowie nach Stadt und Land. Bayern und Baden-

Württemberg erweisen sich als überwiegend homogen, ebenso der Osten Deutschlands sowie große Teile des Westens. Weiterhin stechen die Ballungszentren Berlin, Hamburg und München sowie die Rheinschiene samt Ruhrgebiet als distinkte Regionen heraus. Die vorliegende Typologie erweist sich mit Blick auf die Erklärung der Variation der regionalen Integrationsquote als überzeugend, da sich gut 70 Prozent der Unterschiede zwischen den Integrationsquoten auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Typus zurückführen lassen.

6.2 (Reform-)Effekte auf dem Arbeitsmarkt

Im Folgenden wird zunächst die positive Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt beschrieben und es werden einige Indikatoren dafür angeführt, dass die Verbesserung der vergangenen Jahre nicht allein konjunktureller, sondern auch struktureller Natur ist. Dies äußert sich bspw. im stetigen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in beiden Rechtskreisen, der Zunahme der Arbeitsmarktdynamik und dem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

Doch welche Arbeitsmarkteffekte gehen von den Hartz-Reformen aus? Im Folgenden werden zunächst Effekte auf die Stille Reserve betrachtet, bevor die Ursachen der gesteigerten Matching-Effizienz und des Abbaus der Langzeitarbeitslosigkeit analysiert werden. In diesem Zusammenhang geht es auch um die Frage, welche Rolle die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen spielt. Anschließend werden mögliche Effekte von veränderten Hinzuverdienstregelungen analysiert, welche die Übergänge zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit erleichtern sollen. Abschließend werden erste Ergebnisse zu den Makro-Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf regionaler Ebene vorgestellt.

6.2.1 Entwicklung der Stillen Reserve

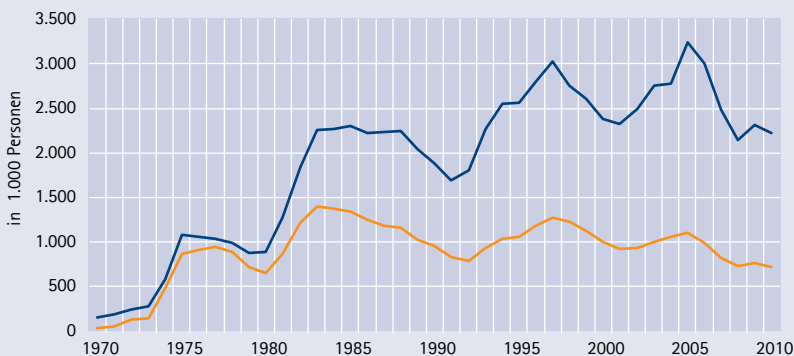
Ein wesentliches Ziel der Hartz-Reformen bestand darin, durch die breitere Definition der Erwerbsfähigkeit und die Aktivierung möglichst aller erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft, auch die Personen in den Kreis der Erwerbspersonen einzubeziehen, die dem Arbeitsmarkt bislang nicht zur Verfügung standen bzw. deren Erwerbswunsch nicht erfasst war. Dass es immer eine Gruppe von Erwerbsfähigen gibt, die sich vom Arbeitsmarkt zurückzieht, weil dieser keine hinreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, kommt in der Tatsache zum Ausdruck, dass die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit nie ganz zusammenpassen. Insbesondere in Phasen eines konjunkturellen Abschwungs ist eine verstärkte Abwanderung in die sogenannte Stille Reserve zu beobachten („discouraged worker ef-

fect“). Dies hat zur Folge, dass diese Personen nicht als arbeitslos registriert werden und sich die Zahl der Erwerbspersonen reduziert. Neben den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen zählt daher auch die Stille Reserve zum Erwerbspersonenpotenzial.²⁴

Die Stille Reserve umfasst neben den „Entmutigten“ auch Vorruheständler, die ohne entsprechende Regelungen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen würden, sowie Erwerbsunfähigkeitsrentner, für die der Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Arbeitsplatzangebote faktisch verschlossen ist. Weiterhin zählen Schüler, Praktikanten und Studenten dazu, da diese möglicherweise den Übergang ins Erwerbsleben aufgrund der als schlecht eingeschätzten Chancen hinauszögern. Teil der Stillen Reserve sind auch nicht beschäftigte Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Da zu diesem Personenkreis keine vollständigen Statistiken vorliegen, muss der Umfang der Stillen Reserve geschätzt werden. Um die Entwicklung und Zusammensetzung des gesamten Erwerbspersonenpotenzials nach den Hartz-Reformen zu bestimmen, dehnen Fuchs und Weber (2010) die bislang für den Zeitraum bis 2005 vorliegenden Schätzungen der Stillen Reserve für Westdeutschland auf den Zeitraum bis 2007 aus.²⁵

Abbildung 6.6

Entwicklung der „Stillen Reserve“ und der registrierten Arbeitslosen
in Westdeutschland – 1970 bis 2010



Quelle: Fuchs und Weber (2010) ergänzt um Daten bis 2010; Daten der BA.

- 24 Neben dem „discouraged worker effect“ gibt es auch den „added worker effect“, wonach in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten auch Personen Arbeit suchen, die dies sonst nicht tun würden, etwa Hausfrauen, die nach Beschäftigung suchen, weil der Ehemann arbeitslos geworden ist. Empirisch ist dieser Effekt allerdings eher untergeordnet und ungesichert. Er hängt möglicherweise auch von kulturellen und institutionellen Faktoren ab (vgl. Fuchs/Weber 2010). Die vom IAB berechnete Stille Reserve ist netto zu sehen, d. h. die Stille Reserve ist um die „added workers“ verringert.
- 25 Das ökonomische Schätzverfahren, mit dem das IAB die Stille Reserve berechnet, konnte bislang noch nicht auf Ostdeutschland übertragen werden. Deshalb war es nicht möglich, die gleichen Schätzungen für die neuen Länder durchzuführen.

Wie Abbildung 6.6 zu entnehmen ist, verlaufen die Entwicklungen von Stiller Reserve und registrierter Arbeitslosigkeit im Konjunkturzyklus weitgehend synchron. Entgegen der verbreiteten Erwartung stieg die Stille Reserve nach den Arbeitsmarktreformen des Jahres 2005 an. Dies überrascht deswegen, weil erwerbsfähige Menschen, die bis dahin weder arbeitslos gemeldet noch erwerbstätig waren, mit der Hartz-IV-Reform und dem damit verstärkten „Fordern und Fördern“ dazu gebracht werden sollten, sich bei der Arbeitsvermittlung registrieren zu lassen. Zu erwarten war also eine Umschichtung zwischen Stiller Reserve und registrierter Arbeitslosigkeit. Ein solcher Effekt kann aber durch andere Entwicklungen überlagert werden. So wächst die Stille Reserve tendenziell an, wenn die Aussichten am Arbeitsmarkt sich eintrüben. Zwar hat sich die Erwerbstätigkeit von 2004 auf 2005 kaum verändert, allerdings war im Verlaufe des wirtschaftlichen Abschwungs ein weiterer Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verzeichnen und die Arbeitslosigkeit stieg zeitweise auf das Rekordniveau von fünf Millionen. Weiterhin lag die Zahl der Personen, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden, nach den Hartz-IV-Reformen um rund sieben Prozentpunkte höher als vor den Reformen. Es ist also zu vermuten, dass die zuletzt genannten Effekte durchgeschlagen haben und den Anstieg der Stillen Reserve erklären. In den Jahren seit 2006 ging die Stille Reserve dank der besseren Arbeitsmarktlage wieder zurück, wenn man vom geringen Anstieg im Verlaufe der Wirtschaftskrise absieht. Die Relation der Stillen Reserve zur Arbeitslosigkeit ist von 2:3 Anfang der 80er Jahre auf 1:3 im Jahr 2010 gesunken. Die Übergänge in Arbeitsmarktinaktivität sind nach der Reform eher zurückgegangen. Nach einem Jobverlust kommt es also seltener zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt.

Die Zusammensetzung der Stillen Reserve hat sich im Zeitverlauf erheblich verändert: Während Frauen lange Zeit einen Anteil von ca. 60 Prozent der Stillen Reserve ausmachten, ist ihr Anteil seit den 90er Jahren auf ca. 50 Prozent zurückgegangen. Durch die steigenden Frauenerwerbsquoten gleichen sich die Muster der Arbeitsmarktpartizipation zwischen den Geschlechtern zunehmend an.

Besonders auffällig sind die Ergebnisse für ausländische Erwerbspersonen. Diese stellen 2007 unter den Männern numerisch eine annähernd gleich hohe Zahl an der Stillen Reserve wie Deutsche (164.000 Ausländer vs. 199.000 Deutsche), ihr Anteil am Erwerbspersonenpotenzial liegt hingegen gerade mal bei einem Siebtel. Damit ist das Integrationsdefizit noch größer, als die registrierte Arbeitslosigkeit nahelegt. Seit 2005 ist der Anteil ausländischer Männer an der Stillen Reserve noch weiter angestiegen, während der Anteil der Deutschen im selben Zeitraum rückläufig war.

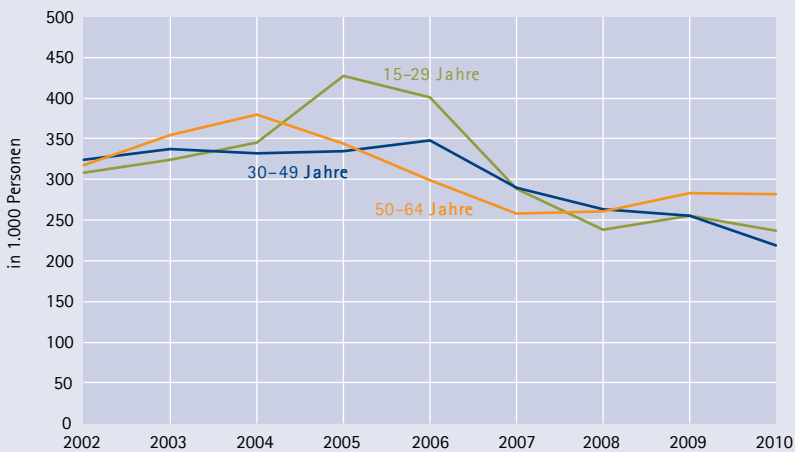
Für Jüngere bis 29 Jahren war für das Jahr 2005 zunächst ein kräftiger Anstieg der Stillen Reserve zu beobachten, der sich womöglich durch die besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit in den Jahren 2004 und 2005 und die damit einhergehende

Entmutigung der Betroffenen erklären lässt (vgl. Abbildung 6.7). Auch die Tendenz, die Qualifizierungsphase vor Eintritt in den Arbeitsmarkt angesichts einer schwierigen Beschäftigungssituation auszudehnen, dürfte eine Rolle gespielt haben. In den Folgejahren stellte sich mit der verbesserten Arbeitsmarktlage ein deutlicher Rückgang ein, der durch die Wirtschaftskrise im Jahr 2009 unterbrochen wurde. Die Werte liegen jedoch deutlich unter dem Niveau vor den Hartz-Reformen.

Bei den 30- bis 49-Jährigen und bei den 50- bis 64-Jährigen ist ebenfalls ein Rückgang der Stillen Reserve zu beobachten. Bei den Älteren ist der Anteil deutscher Männer an der Stillen Reserve deutlich zurückgegangen, was als Konsequenz der eingeschränkten Möglichkeiten zum vorzeitigen Bezug einer Altersrente gewertet werden kann. Dabei bleibt abzuwarten, ob sich der erneute Anstieg des Jahres 2009 bei der Gruppe der Über-50-Jährigen als dauerhaft erweist und möglicherweise die großen Schwierigkeiten dieses Personenkreises widerspiegelt, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Abbildung 6.7

Die Stille Reserve nach Altersgruppen – 2002 bis 2010



Quelle: IAB, Forschungsbereich Prognosen und Strukturanalysen; Daten der BA.

Abschließend ist festzuhalten, dass sich die Personen in der Stillen Reserve in puncto Arbeitsmarktnähe laut Ende der 1990er Jahre erschienenen Studien kaum von den registrierten Arbeitslosen unterscheiden (vgl. etwa Holst/Schupp 1997, 2000).²⁶ Die Entscheidung zur Arbeitsmarktinaktivität war also bis dato nicht ursächlich auf objektiv schlechtere individuelle Arbeitsmarktchancen derjenigen zurückzuführen, die

²⁶ Geprüft werden müsste, ob sich dies durch das SGB II verändert hat. Dazu liegen aber derzeit keine Studien vor.

in die Stille Reserve abgewandert sind. Auch wenn keine aktuellen Ergebnisse zur Struktur der Stillen Reserve nach den Hartz-Reformen vorliegen, ist anzunehmen, dass auch in dieser Gruppe Beschäftigungspotenziale bestehen, die es mit Blick auf die Wirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt zu heben gilt.

6.2.2 (Nicht-)Inanspruchnahme von Leistungen

Ein wichtiges Ziel bei der Einführung des SGB II bestand darin, die verdeckte Armut zu reduzieren. Ein Indikator hierfür kann in der Inanspruchnahme von Transferleistungen gesehen werden. Mittels des IAB-Mikrosimulationsmodells untersuchen Bruckmeier und Wiemers (2012) die Nichtinanspruchnahme von Leistungen trotz eines bestehenden Anspruchs. Als Gründe für einen Verzicht auf Transferleistungen kommen bspw. geringe Leistungsansprüche, Angst vor Stigmatisierung und Unkenntnis über den eigenen Anspruch infrage.

Die Quote der Nichtinanspruchnahme (Non-Take-Up-Quote) berechnet sich als Anteil der Haushalte mit Leistungsanspruch aber ohne Leistungsbezug an allen anspruchsberechtigten Haushalten. Bruckmeier und Wiemers (2012) ermitteln für das Jahr 2005 eine Quote von 49 Prozent, die sich bis zum Jahr 2007 auf 41 Prozent verringerte.²⁷ Dies kann auch auf eine zunehmende Kenntnis und Vertrautheit mit dem Transfersystem zurückzuführen sein. Der Wert für 2007 deutet zudem Fortschritte gegenüber dem System vor den Reformen des Jahres 2005 an. Insgesamt ist diese Entwicklung ein Indiz für den Abbau verdeckter Armut in der Grundsicherung. Allerdings macht weiterhin mehr als jeder dritte Leistungsberechtigte seine Ansprüche nicht geltend.

Schätzungen zu den Gründen für die Nichtinanspruchnahme zeigen, dass vor allem die Höhe und die erwartete Dauer des Leistungsanspruchs entscheidend sind. Geringe Leistungsansprüche und die Erwartung, Leistungen nur kurzfristig beziehen zu können, lassen also den Verzicht auf Transferleistungen wahrscheinlicher werden. Hier können wiederum eine relativ gute formale Qualifikation (negativ) oder die Existenz von jüngeren Kindern (positiv) auf die Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit wirken. Schließlich tendieren ostdeutsche Haushalte *ceteris paribus* deutlich häufiger dazu, Grundsicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Ein Grund könnten die ungünstigeren Bedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten sein (vgl. Bruckmeier/Wiemers 2010). Die Erhöhung des Leistungsanspruches um 100 Euro je Monat erhöht die Wahrscheinlichkeit, die Leistungen auch zu beantragen, um 7,6 Prozentpunkte. Die hypothetische durchschnittliche monatliche

27 Bruckmeier et al. (2013) legen neue Berechnungen vor, die eine Nichtinanspruchnahme zwischen 34 und 43 Prozent ausweisen.

Leistungshöhe beträgt bei Haushalten ohne Leistungsbezug 296 Euro. Die faktische durchschnittliche monatliche Leistungshöhe bei Haushalten, die tatsächlich Leistungen bezogen haben, liegt dagegen bei 666 Euro.

6.2.3 Matching-Effizienz

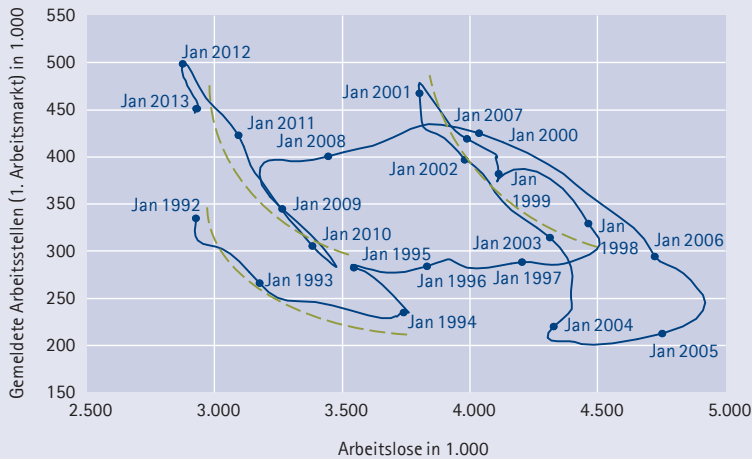
Neben der Stimulierung der Arbeitsnachfrage und der Aktivierung des Arbeitsangebots zielten die Hartz-Reformen auch darauf ab, die Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes zu verbessern, also die Passung zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen. Eine wichtige Rolle spielten hier z. B. der Umbau der Bundesagentur für Arbeit, aber auch die Maßnahmen, die zu einer stärkeren Aktivierung der Arbeitslosen beitragen sollten. Durch die Reformen sollte vor allem im Bereich der Grundsicherung eine stärkere Konzessionsbereitschaft erreicht werden, um so einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden und insbesondere die Sockelarbeitslosigkeit abzubauen. Ein Instrument, das geeignet ist, die Matching-Effizienz am Arbeitsmarkt abzubilden, ist die Beveridge-Kurve (vgl. Abbildung 6.8). Sie beschreibt den Zusammenhang zwischen Vakanzen und Arbeitslosen. Bewegungen auf der Kurve können struktureller oder konjunktureller Natur sein. Ein positiver Angebotsschock wie eine länger andauernde moderate Lohnentwicklung führt mittelfristig zu einem höheren Verhältnis von Vakanzen zu Arbeitslosen und zu Werten, die auf der Beveridge-Kurve weiter links oben liegen. Konjunkturelle Bewegungen sind hingegen kurzfristiger Natur: Da es im Aufschwung mehr offene Stellen und weniger Arbeitslose gibt – umgekehrtes gilt im Abschwung – bewegt sich der Arbeitsmarkt im Konjunkturverlauf entlang der Beveridge-Kurve – wie bspw. zwischen 2010 und Anfang 2013 zu beobachten ist.

Verschiebungen der Kurve werden in der Theorie vor allem auf strukturelle Änderungen zurückgeführt. Von 1970 bis 2005 hatte sich die Beveridge-Kurve in Westdeutschland schrittweise nach außen verlagert. Die Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes nahm ab, da einer gleichbleibend hohen Zahl offener Stellen eine immer höhere Zahl an Arbeitslosen gegenüberstand. Dies ist gleichbedeutend mit einer zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit. Seit Ende 2006 verschiebt sich die Beveridge-Kurve erstmals nach innen. Diese Verschiebung spricht für eine Verbesserung der Matching-Effizienz, d. h. Arbeitsuchende und Firmen finden besser zueinander. Diese Entwicklung geht mit einer niedrigeren strukturellen Arbeitslosigkeit einher (vgl. Gartner/Klinger 2010).²⁸

²⁸ So weist auch der Sachverständigenrat (2008) einen Rückgang der inflationsstabilen Arbeitslosigkeit („NAIRU“) um etwa zwei Prozentpunkte aus und wertet dies als Resultat der Arbeitsmarktreformen.

Abbildung 6.8

Beveridge-Kurve – 1992 bis 2013



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Bereinigung um Saison- und irreguläre Komponente; IAB.

Die Krise 2008/2009 führte zu einem vergleichsweise kleinen Ausschlag auf der Beveridge-Kurve. Bemerkenswert ist zudem, dass sich die Kurve nicht nach rechts verschoben hat, wie dies in früheren Phasen der Rezession bzw. Stagnation zu beobachten war. Somit hat sich die Arbeitslosigkeit in der Krise – anders als befürchtet – nicht erneut verfestigt.

Die Arbeitsmarktentwicklung zu beobachten und Veränderungen zu beschreiben ist das Eine – um ein Vielfaches schwieriger ist es zu ermitteln, welche Faktoren welchen Anteil an diesen Veränderungen haben. Einigkeit besteht weitgehend darüber, dass die starke Konjunktur vor Einbruch und nach Abebben der Wirtschaftskrise und die über lange Jahre geübte Lohnzurückhaltung in den Tarifverhandlungen wichtige Ursachen für den positiven Trend am Arbeitsmarkt sind (vgl. Sachverständigenrat 2007; Gartner/Klinger 2010). Umstrittener ist hingegen, inwieweit auch die Arbeitsmarktreformen zur nachhaltigen Besserung am deutschen Arbeitsmarkt beigetragen haben.

Tatsächlich finden sich unterschiedliche Hinweise auf eine verbesserte Funktionsweise des Arbeitsmarktes. Allerdings gibt es nur wenige Untersuchungen, die den Versuch unternehmen, die genannten Entwicklungen am Arbeitsmarkt kausal auf die Hartz-Reformen zurückzuführen. So finden Fahr und Sunde (2009) Hinweise darauf, dass insbesondere die Hartz-Reformen I bis III zu einer höheren Arbeitsmarktdynamik geführt und die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung beschleunigt haben. Hertweck und Sigrüst (2013) beziffern den Zuwachs der Matching-Effizienz auf etwa 20 Prozent. Die allgemeine

wissenschaftliche Evidenz zu den Wirkungen der Hartz-IV-Reform fällt hingegen nur neutral bis leicht positiv aus. So weist Hillmann (2009) insgesamt positive Effekte von Hartz IV auf die Matching-Effizienz nach. Launov und Wälde (2010) analysieren ebenfalls den Einfluss der Einführung der Grundsicherung und finden insgesamt schwach positive Effekte: Demnach profitieren Langzeitarbeitslose, die soziale Wohlfahrt steigt.

Dagegen ermitteln Fehr und Vobruba (2011) anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels, dass sich die Verweildauer von arbeitslosen Transferbeziehern vor und nach der Hartz-IV-Reform nicht wesentlich unterscheidet. Buhr et al. (2010) finden sogar zum Teil deutlich höhere Transferbezugszeiten im SGB II im Vergleich zur Sozialhilfe. Sie weisen allerdings darauf hin, dass sich diese Ergebnisse auf Unterschiede in der Zusammensetzung der Anspruchsberechtigten zurückführen lassen. So fanden sich in der ehemaligen Sozialhilfe zahlreiche „Wartefälle“, die nur für eine kurze Zeit diese Leistung bezogen, bis andere, vorrangige Leistungen wie Rente oder Arbeitslosengeld ausgezahlt werden konnten. In diesem Segment, das ca. ein Drittel des Bestands ausmacht, sind die Bezugszeiten naturgemäß sehr kurz, während die übrigen Fälle im Durchschnitt drei- bis viermal so lange im Transferbezug verbleiben.

Weiterhin sind im neuen System der Grundsicherung verglichen mit der früheren Sozialhilfe anteilig mehr Langzeitarbeitslose sowie weniger Personen mit besseren Arbeitsmarktchancen erfasst. Dies liegt zum einen daran, dass ein Teil der Langzeitarbeitslosen, die heute in den Bereich der Grundsicherung fallen, zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen hat. Diese Fälle verfestigter Arbeitslosigkeit wurden damit in der Sozialhilfe tendenziell untererfasst. Zum anderen konnten vor allem Personen mit mittleren oder höheren Bildungsabschlüssen sowie Paarhaushalte mit einem Erwerbstätigen nach Einführung des SGB II keine Ansprüche mehr geltend machen, sodass die Gruppe der arbeitsmarktnäheren Leistungsbezieher im SGB II verglichen mit der früheren Sozialhilfe kleiner ausfällt (vgl. Bruckmeier/Schnitzlein 2007).

Neuere Befunde von Klinger und Rothe (Klinger/Rothe 2012a, 2012b) stützen die positiven Einschätzungen der makroökonomischen Wirkungen der Hartz-Reformen.²⁹ Anhand einer empirischen Matching-Funktion untersuchen sie auf aggregierter Ebene, ob die Reformbemühungen um einen flexibleren Arbeitsmarkt, höhere Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung und eine effektivere öffentliche Arbeitsvermittlung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene durchschlagen.

Dabei bestand die Erwartung positiver Effekte von Hartz I und II auf die Matching-Effizienz, da diese Reformpakete einerseits die Zumutbarkeitskriterien und Mitwirkungspflichten verschärfen und mit entsprechenden Sanktionsmöglich-

29 Vgl. hierzu auch eine aktuelle Zusammenfassung der Befunde in Klinger et al. (2013).

keiten ausstatteten. Andererseits führten Deregulierungen bei Zeitarbeit und Befristungen zu mehr betrieblicher Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und sollte die Nachfrage nach Arbeit stimulieren. Ein ähnlicher Effekt ist bei Hartz III zu erwarten, also beim Umbau der damaligen Bundesanstalt für Arbeit mit dem expliziten Ziel einer höheren Vermittlungseffizienz. Bei Hartz IV sind gegenläufige Effekte denkbar: Zunächst wären durch die Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung und die zumindest im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe tendenziell weniger großzügige Absicherung gegen Arbeitslosigkeit ebenfalls positive Effekte auf Suchintensität und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zu erwarten. Andererseits führte gerade Hartz IV zu strukturellen Brüchen bei der Erfassung der Arbeitslosigkeit. Durch die Reformen tauchte eine Reihe von sehr arbeitsmarktfernen Personen neu in der Arbeitsmarktstatistik auf und dürfte somit die durchschnittlichen Abgangschancen in der Gruppe verschlechtert haben. Neben der Gesamtwirkung der Reformen sowie ihrer einzelnen Teile wurde ebenfalls untersucht, ob es einen indirekten Wirkungskanal gegeben hat, durch den konjunkturelle Impulse zu häufigeren Übergängen aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt führen als vor den Reformen.³⁰

Folgende Ergebnisse haben sich laut Klinger und Rothe als stabil erwiesen: Erstens konnten in der Summe positive Effekte der Hartz-Reformen auf das Zueinanderfinden von offenen Stellen und Arbeitslosen identifiziert werden. Insbesondere nach Hartz I und II beschleunigte sich das Matching um rund zehn Prozent, nach Hartz III um weitere fünf Prozent. Für Kurzzeitarbeitslose ergab sich durch Hartz I und II eine Verbesserung um sieben Prozent, für Langzeitarbeitslose sogar um elf Prozent. Durch Hartz II stieg die Matching-Effizienz in beiden Gruppen um weitere vier bis fünf Prozent. Das Zueinanderkommen von offenen Stellen und Bewerbern ist also leichter geworden – für Kurz- und für Langzeitarbeitslose.

Eine weitere Verbesserung des Matchings durch Hartz IV ließ sich allerdings nicht nachweisen. Für die Beschäftigungschancen der Kurzzeitarbeitslosen wird sogar ein negativer Effekt der Hartz-IV-Reform von vier Prozent ausgewiesen. Dies kann einerseits als Zeichen interpretiert werden, dass der durch die Reform ausgelöste strukturelle Umbruch zumindest bei den Kurzzeitarbeitslosen einen stärkeren negativen Einfluss auf die Matching-Effizienz hatte als der gegenläufige Effekt einer erhöhten Suchintensität. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass durch die Einführung der Grundsicherung mehr Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen in den Pool der Kurzzeitarbeitslosen gelangten. Außerdem können die Effekte der zeitlich nachgelagerten Hartz-IV-Reform nicht sauber von den Effekten der

30 Angesichts der Datenlage ist jedoch Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse geboten, beispielsweise mit Bezug auf die variable Matching-Technologie, auf die unterschiedliche Gesetzgebung zur Arbeitslosenstatistik oder die betrieblichen Angaben über offene Stellen. Auch sollte man sich bei der Interpretation der Ergebnisse bestimmter methodischer Probleme einer Evaluation von Arbeitsmarktpolitik auf der Makroebene bewusst sein, wie der Abhängigkeit der Identifikation der Hartz-Effekte von der Spezifikation des Trends oder der Instrumente.

vorhergehenden Reformwellen getrennt werden. Damit ist nicht klar zu ermitteln, ob die geringen ausgewiesenen Effekte der Hartz-IV-Reformen nicht auch auf ein Nachlassen der positiven Effekte der ersten Hartz-Reformen zurückzuführen sind. Eine Wirkung der Reformen über den indirekten Kanal eines engeren Konjunkturzusammenhangs ließ sich nicht nachweisen.

Welchen Einfluss die Arbeitsmarktreformen auf den außergewöhnlich starken Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit hatten, wird ebenfalls von Klinger und Rother (2012a) untersucht. Sie schätzen die Effekte der Arbeitsmarktreformen auf die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung getrennt für Kurzzeit- und Langzeitarbeitslose und berücksichtigen unter anderem auch die wirtschaftliche Entwicklung. Dabei zeigen sich für Langzeitarbeitslose insgesamt deutlich stärkere Reformeffekte. Die Übergänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung gelangen im Aufschwung zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 um sieben Prozent besser als noch im vorhergehenden Aufschwung zur Jahrtausendwende. Ein entscheidender Faktor war hier die Umsetzung der Hartz-Reform. Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass das Ziel der Arbeitsmarktreformen, den verhärteten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen, zumindest in Teilen erreicht wurde.

6.2.4 Konzessionsbereitschaft

Wichtige Faktoren hinter der höheren Matching-Effizienz und der größeren Arbeitsmarktdynamik könnten eine gestiegene Suchintensität und eine stärkere Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen sein. Die erhöhten Mitwirkungspflichten bei der Arbeitsuche, die schärferen Zumutbarkeitsregelungen mit Blick auf die Aufnahme einer neuen Tätigkeit und die Drohkulisse eines härteren Übergangs aus dem statusorientierten System der Arbeitslosenversicherung in die bedarfsorientierte Grundsicherung können dazu führen, dass Arbeitslose intensiver suchen oder eher bereit sind, Stellen anzunehmen, die nicht in allen Punkten ihren Vorstellungen entsprechen. Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) liefert Anhaltspunkte aus Sicht der Betroffenen. Ergänzend dazu bieten sich Auswertungen aus der Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS)³¹ für die Analyse des Matching-Prozesses aus der betrieblichen Perspektive an.

Der Lohn als „Preis“ für die Arbeitskraft nimmt auf dem Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle für den Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ein.

31 Schwerpunktmäßig erhebt die EGS Daten über Anzahl und Struktur der offenen Stellen sowie über den Verlauf von Stellenbesetzungsprozessen. Seit dem Jahr 2005 werden darüber hinaus die betrieblichen Einschätzungen der Hartz-IV-Reform thematisiert. Die Befragungswellen der Jahre 2005 und 2006 beinhalten Frageblöcke, in denen Betriebe einschätzen, inwiefern sie bei arbeitslosen Bewerbern Verhaltensänderungen feststellen, bspw. die Bereitschaft, einen Arbeitsplatz unterhalb ihrer Qualifikation anzunehmen, Zugeständnisse bei der Entlohnung zu machen oder schwierige Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.

Zunächst finden sich keine Hinweise darauf, dass die Reservationslöhne³² von Arbeitslosen durch die Reformen gesunken wären (vgl. Bender et al. 2008 auf der Basis der IAB-Querschnittsbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“ sowie Bender et al. 2009 auf der Basis von PASS). Osiander (2010) ermittelt für das Jahr 2006/2007 einen Bruttoreservationslohn von 7,35 Euro für Personen ohne Kinder.³³ Neben dem Lohn spielt aber eine Reihe weiterer Arbeitsplatzcharakteristika eine Rolle, bei denen die Bezieher von Leistungen im SGB II durchaus ihre Bereitschaft bekunden, Kompromisse einzugehen (vgl. Bender et al. 2009). Das betrifft bspw. die Aufnahme einer Arbeit unterhalb des Qualifikationsniveaus (81 % der SGB-II-Leistungsempfänger), einen langen Arbeitsweg (61 %) oder auch ungünstige Arbeitszeiten (63 %) (vgl. auch Abschnitt 3.1). Die größten Vorbehalte bestehen aus Sicht der Arbeitslosen bei einem Wechsel des Wohnortes (28 %) – wenn es also darum geht, das gewachsene soziale Umfeld für eine neue, möglicherweise unsichere und relativ geringe bezahlte Tätigkeit zu verlassen. An dieser Stelle werden also die Grenzen sichtbar, die einer individuellen Aktivierung und damit einer weiteren Verbesserung der Matching-Effizienz gesetzt sind.

Analysen auf Basis der EGS liefern Hinweise auf eine veränderte Suchintensität der Arbeitslosen (vgl. auch Abschnitt 3.1). So erhielten Betriebe in den Jahren 2005 und 2006 mehr Initiativbewerbungen als vor den Reformen (vgl. hierzu und zum Folgenden Kettner/Rebien 2007 sowie Kettner/Rebien 2011). Den Arbeitslosen wird von den Betrieben zudem attestiert, zu mehr Zugeständnissen bereit zu sein. Gegenüber 2004 ist aus betrieblicher Perspektive die Bereitschaft der Bewerber gestiegen, auch Arbeitsstellen unter ihrem Qualifikationsniveau, zu niedrigeren Löhnen oder schlechteren Arbeitsbedingungen (Schichtdienste, Arbeitszeiten, Anfahrtswege) anzunehmen. Insbesondere die Betriebe, die solche Zugeständnisse der Bewerber festgestellt hatten, konnten auch ihre Stellen leichter besetzen.

Um die Determinanten für die Wahrnehmung einer gestiegenen Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten durch die Betriebe zu analysieren, wurden Faktoren identifiziert, die theoretisch einen Einfluss auf die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen haben sollten. Als makroökonomische Variablen wurden auf Ebene der Bundesländer die Arbeitsmarktanspannung (Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen), der Anteil der Arbeitslosen im SGB II, die Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt und Reallöhnen sowie die Veränderungsrate der Bewegungen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gewählt. So ist beispielsweise zu erwarten, dass eine geringe Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts mit

32 Der Reservationslohn oder Anspruchslohn bezeichnet den Lohnsatz, den eine Person erwartet, damit sie ihre Arbeitskraft anbietet.

33 In Abschnitt 6.3 werden jedoch Befunde präsentiert, dass die Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen zu Löhnen unterhalb dieses durchschnittlichen Reservationslohns durchaus keine Seltenheit ist.

einer geringen Arbeitskräftenachfrage einhergeht. Dies erschwert die Arbeitsplatzsuche für Arbeitslose. Es ist daher anzunehmen, dass Firmen, die sich in Regionen mit rückläufigem Wirtschaftswachstum befinden, bei arbeitslosen Bewerbern und ihren Beschäftigten eher eine gestiegene Konzessionsbereitschaft beobachten als Betriebe, die sich in boomenden Regionen befinden.

Es zeigt sich, dass eine ungünstige Arbeitsmarktsituation den wichtigsten Einflussfaktor dafür darstellt, dass Betriebe einen Anstieg der Konzessionsbereitschaft Arbeitsloser berichten. Doch auch die Schätzwerte für die Einführung der Hartz-IV-Reform deuten klar in Richtung einer steigenden Konzessionsbereitschaft. Zwar können damit keine klaren Auswirkungen der Reform auf das Verhalten der Arbeitslosen nachgewiesen werden, aber die Ergebnisse deuten doch darauf hin, dass die Kompromissbereitschaft der Arbeitslosen in den Augen der Betriebe gewachsen ist.

Weitere Auswertungen aus der EGS befassen sich mit der Frage, ob Betriebe bereit sind, (Langzeit-)Arbeitslose bei der Rekrutierung zu berücksichtigen. Auch diese Frage betrifft den Matching-Prozess direkt – schließlich kann eine höhere Konzessionsbereitschaft nur dann zu einem neuen Beschäftigungsverhältnis führen, wenn es für Betriebe in Betracht kommt, Langzeitarbeitslose auch einzustellen.

Betriebe unterscheiden sich je nach ökonomischer Situation in ihrer Einschätzung und ihrem Verhalten gegenüber Arbeitslosen (vgl. Bela 2011). So gaben im Boom-Jahr 2007 deutlich mehr Betriebe an, arbeitslose Bewerber zu berücksichtigen als in den krisengeprägten Jahren 2008 und 2009.

Auswertungen aus dem Jahr 2010 zeigen, dass der Anteil der Betriebe, die Langzeitarbeitslose bei der Stellenbesetzung berücksichtigen, wieder um drei Prozentpunkte gestiegen ist – auf 21 Prozent aller Betriebe beziehungsweise 46 Prozent der Betriebe, die in den vergangenen zwölf Monaten neues Personal eingestellt haben. Im Jahr 2011 wurde die Frage etwas erweitert. Sie richtete sich nunmehr an alle Betriebe. Dabei wurde nicht nur die tatsächliche Berücksichtigung von (Langzeit-)Arbeitslosen abgefragt, sondern auch die hypothetische Bereitschaft, diese einzustellen. Die Ergebnisse zeigen, dass jeder dritte Betrieb eine Rekrutierung von Langzeitarbeitslosen in Betracht zieht – 39 Prozent jedoch nicht. Etwa jeder sechste Betrieb gibt sogar an, dass Arbeitslose grundsätzlich nicht für eine Stellenbesetzung infrage kommen.³⁴

Rund die Hälfte der Betriebe, die grundsätzlich Arbeitslose in Besetzungsprozessen berücksichtigen, gab im Jahr 2009 an, in den letzten 12 Monaten auch Bewerbungen von Langzeitarbeitslosen erhalten zu haben. Dabei ist der Anteil im Osten Deutschlands höher – vermutlich bedingt durch die größere Zahl an Arbeitslosen. Auch zeigt sich, dass kleinere Betriebe seltener Bewerbungen von Langzeitarbeits-

34 Vgl. hierzu auch die aktuelle Veröffentlichung von Moertel/Rebien (2013).

losen erhalten als größere. Ein Drittel der Betriebe, für die Arbeitslose grundsätzlich infrage kommen, gibt an, dass Langzeitarbeitslose zu Vorstellungsgesprächen eingeladen wurden. Umgekehrt bedeutet der Befund aber auch, dass bis einschließlich 2010 etwa jeder zweite Betrieb, der bereit wäre, aus der Langzeitarbeitslosigkeit einzustellen, keine Bewerbungen von Langzeitarbeitslosen erhalten hat. Im Jahr 2011 waren es auf der Grundlage der etwas weiter gefassten Frage sogar etwas mehr als zwei Drittel der „Potenzialbetriebe“. Hier ließen sich also durchaus noch Beschäftigungsmöglichkeiten erschließen, wenn es gelänge, diesen Betrieben geeignete Personen aus dem Kreis der Langzeitarbeitslosen vorzuschlagen.

Ob sie sich dann gegen andere Bewerber tatsächlich durchsetzen können, steht auf einem anderen Blatt. Aus der EGS weiß man jedoch, wie viele Neueinstellungen von Personen mit unterschiedlichen Status vorgenommen wurden. Seit 2008 verharrt der Anteil der Neueinstellungen aus Arbeitslosigkeit stabil zwischen 36 und 38 Prozent (vgl. Tabelle 6.4). Davon war 2011 jeder Fünfte länger als ein Jahr arbeitslos (vgl. Tabelle 6.4). Dies entspricht in etwa den Werten der Jahre 2008 und 2009. Die Abweichungen im Jahr 2010 dürften in gewisser Weise durch die zurückliegende Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt sein. Die Betriebe konnten angesichts der wenigen Neueinstellungen während der Krise aus dem vollen Schöpfen und eher auf Personen zurückgreifen, die nur für kurze Zeit arbeitslos geworden waren.

Tabelle 6.4

Vorheriger Erwerbsstatus der neu eingestellten Person

Vorheriger Erwerbsstatus der neu eingestellten Person, Anteile an allen Neueinstellungen

Vorherige Stellung im Erwerbsleben		2008	2009	2010	2011
	War arbeitslos	36	38	37	38
	War woanders beschäftigt	42	40	41	43
	War selbständig	6	3	2	3
	War in Ausbildung/Weiterbildung	9	11	11	0
	War nicht erwerbstätig	5	3	4	4
	War Leiharbeiter/-in in unserem Betrieb	-	-	2	2
	War Auszubildende/r in unserem Betrieb	-	-	0	1
	War anderswo in Ausbildung/Weiterbildung/Studium	-	-	0	8
	Sonstiges	2	2	-	-
	Keine Angabe	2	2	3	1
	Gesamt	100	100	100	100

Quelle: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2008 bis 2011.

Tabelle 6.5

Dauer der Arbeitslosigkeit bei neu eingestellten Personen, die zuvor arbeitslos waren**Dauer der Arbeitslosigkeit bei neu eingestellten Personen, die zuvor arbeitslos waren, Anteile an zuvor arbeitslosen Neueinstellungen**

		2008	2009	2010	2011
Dauer der Arbeitslosigkeit	Weniger als ein Jahr	52	74	57	65
	Mehr als ein Jahr	23	17	30	20
	Unbekannt	10	9	13	15
	Keine Angabe	16	1	0	0
	Gesamt	100	100	100	100

Quelle: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2008 bis 2011.

Schließlich finden sich in der EGS Angaben dazu, warum Betriebe langzeitarbeitslose Bewerber ablehnen. Dabei wurden im Jahr 2009 fehlende berufsfachliche Kenntnisse am häufigsten genannt (54 %). Es folgen mangelnde Belastbarkeit (35 %), Verlässlichkeit (31 %), unvollständige oder schlechte Bewerbungsunterlagen (25 %) und unrealistische Vorstellungen über die Arbeitsbedingungen (18 %) und das Gehalt (17 %). Hierbei ist jedoch zu beachten, dass diese vermeintlichen Mängel lediglich den subjektiven betrieblichen Einschätzungen entsprechen – eine Aussage beispielsweise über die tatsächliche Belastbarkeit von Bewerbern ist auf Basis dieser Daten nicht möglich. Es zeigt jedoch, dass es bei einem Teil der Arbeitslosen aus betrieblicher Sicht zunächst auf grundsätzliche Dinge ankommt, um die Beschäftigungsfähigkeit so weit herzustellen, dass eine Rekrutierung in Betracht kommt. Damit kann im Beratungs- und Vermittlungsprozess an unterschiedlichen Punkten angesetzt werden, um eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt wahrscheinlicher zu machen. Neben der Steigerung der formalen Qualifikation oder der Vergabe von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber sind auch Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten denkbar, die zunächst an eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt heranführen sollen.

6.2.5 Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II

Eine Teilgruppe im SGB II, die ihre Arbeitsmarktnähe bereits nachweist, sind die sogenannten Aufstocker. So werden Personen bezeichnet, deren Einkommen sich aus Erwerbseinkommen und Leistungen nach dem SGB II zusammensetzt (vgl. auch Abschnitt 2.2.4). Eine zentrale Frage mit Blick auf diesen Personenkreis ist, warum keine umfassendere Integration in den Arbeitsmarkt gelingt oder, anders formuliert, welche Faktoren das Verlassen der Hilfebedürftigkeit verhindern.

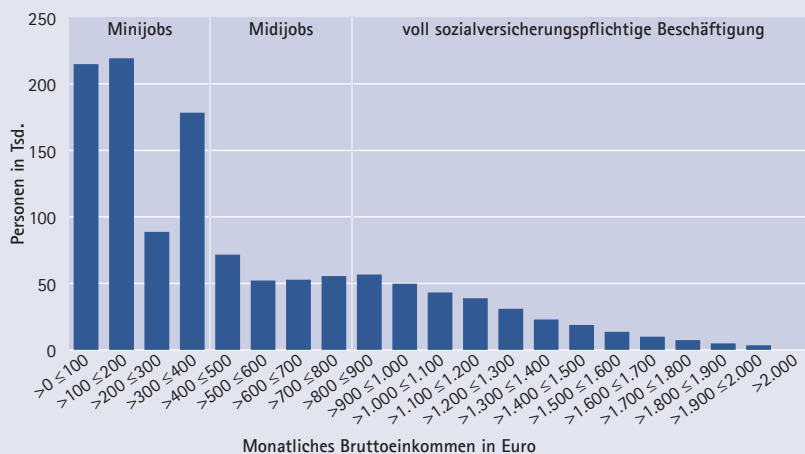
Die konkrete Kombination aus Erwerbseinkommen und Sozialtransfers wird durch ein System von Hinzuverdienstregelungen bestimmt. Die Hinzuverdiens-

te im SGB II waren bis Juni 2011 wie folgt geregelt: Die ersten 100 Euro einer Erwerbstätigkeit waren anrechnungsfrei – sie verblieben also in Gänze bei den erwerbstätigen Leistungsberechtigten. Danach verschlechterten sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten jedoch stark. Bei Einkommen zwischen 100 und 800 Euro durften die Leistungsberechtigten nur noch 20 Cent von jedem zusätzlich verdienten Euro behalten – 80 Prozent wurden also auf die Transferleistung angerechnet. Zwischen 800 und 1.200 (bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern 1.500) Euro stieg diese Quote sogar auf 90 Prozent. Alles in allem sanken die Nettostundenlöhne also in zwei Etappen, was die Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens gemindert haben dürfte. Insgesamt konnte eine Person ohne Kind(er) maximal 280 Euro hinzuverdienen, in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern waren 310 Euro möglich. Die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen führte dazu, dass Arbeitende in derselben Haushaltskonstellation mehr haben als Nicht-Arbeitende. Der Lohnabstand blieb also grundsätzlich gewahrt, auch wenn er vielfach nicht sonderlich hoch ausfiel.

Die Verteilung der Aufstocker-Einkommen im September 2009 spiegelt die Erwerbsanreize wider (Abbildung 6.9). Mehr als die Hälfte gehen einer geringfügigen Tätigkeit nach. Zudem ist eine starke Besetzung der beiden untersten Einkommensklassen zu beobachten. Nur knapp ein Viertel der Aufstocker erzielt ein Erwerbseinkommen oberhalb der Midijob-Grenze von 800 Euro.

Abbildung 6.9

Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung von erwerbstätigen Leistungsbeziehern (September 2009)



Quelle: Bruckmeier et al. (2010a); Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Es ist aufschlussreich, die finanziellen Anreize, die vom Freibetrag, den Anrechnungssätzen und den Einkommensintervallen ausgehen, genauer unter die Lupe zu nehmen und die Wirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten zu analysieren. Aus der Politik gibt es immer wieder die Forderung, eine Erwerbstätigkeit im Vergleich zum Transferbezug attraktiver zu gestalten. Damit stellt sich die Frage, wie veränderte Hinzuverdienstmöglichkeiten – etwa eine Anpassung des Freibetrags beziehungsweise der Anrechnungsquote – wirken würden. Das IAB hat die Arbeitsmarktwirkungen und die fiskalischen Effekte unterschiedlicher Reformvorschläge mittels eines Mikrosimulationsmodells berechnet (vgl. Bruckmeier et al. 2010a; Dietz et al. 2011b).

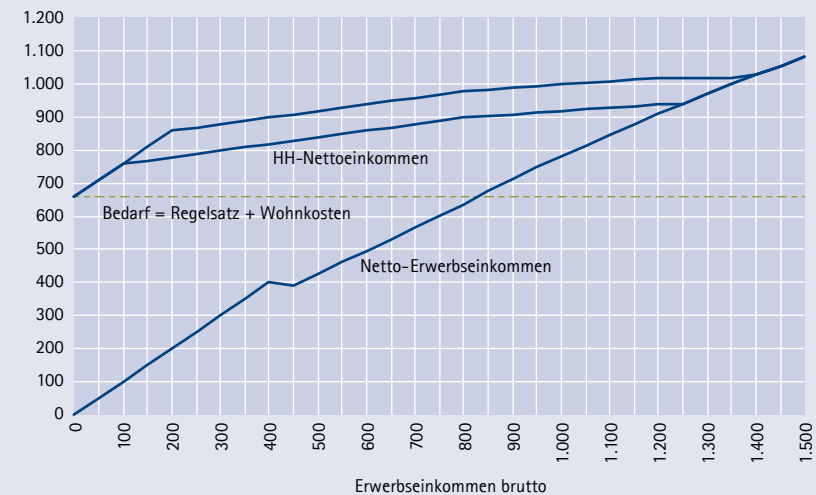
Die Mindestanforderung an einen Reformvorschlag sollte also sein, dass es sich in stärkerem Maße lohnt, eine Beschäftigung aufzunehmen (Partizipationseffekt) oder die Arbeitszeit auszuweiten (Arbeitsangebotseffekt).³⁵ Dies kann bspw. durch höhere Freibeträge oder durch geringere Anrechnungssätze geschehen. Bei solchen Vorschlägen ist aber zu beachten, dass die Übergänge aus der Hilfebedürftigkeit erst bei einem höheren Erwerbseinkommen gelingen. In den folgenden Abbildungen sind die Effekte einer Freibetragserhöhung (Abbildung 6.10) sowie erhöhter Hinzuverdienstraten (Abbildung 6.11) schematisch dargestellt. Dabei findet sich auf der X-Achse das Bruttoerwerbseinkommen, während auf der Y-Achse die Nettoeinkommen zu finden sind, die sich aus Transferleistungen und Nettoerwerbseinkommen zusammensetzen. Fehlt ein Erwerbseinkommen, so erhält die Person die Summe aus Regelsatz und Wohnkosten. Mit jedem selbst verdienten Euro erhöht sich nun das Nettoeinkommen. Abbildung 6.10 sieht vor, dass der Freibetrag erhöht wird, sodass jeder verdiente Euro auch beim Leistungsberechtigten verbleibt und die Anrechnung erst bei einem höheren Bruttoeinkommen greift. Ab diesen Punkt verläuft die Reformvariante auf einem höheren Nettoeinkommensniveau parallel zur bestehenden Variante. Die neue Kurve des Aufstocker-Einkommens trifft nun weiter rechts auf die fett gedruckte Linie des Nettoerwerbseinkommens ohne Transfers. Ab dem Schnittpunkt gelingt der Sprung aus der Hilfebedürftigkeit. Im Falle der reduzierten Transferentzugsraten (Abbildung 6.11) entsteht ein ähnlicher Effekt. Nach identischen Freibeträgen verbleibt von jedem verdienten Euro netto mehr bei den Transferbeziehern. Das neue Nettoeinkommen verläuft oberhalb des Status Quo – auch hier gelingt der Ausstieg aus dem Transfersystem im Schnittpunkt mit der Kurve des Nettoerwerbseinkommens erst bei einem höheren Bruttoerwerbseinkommen. Dadurch erhöht sich ceteris paribus in beiden

35 Beide Ziele sind nicht unbedingt gleichzeitig zu erreichen. Bspw. können großzügigere Regelungen im unteren Einkommensbereich zwar dazu beitragen, dass vermehrt Arbeit aufgenommen wird. Sie können aber auch dazu führen, dass andere Personen ihre Arbeitszeiten zurückfahren, da sie dasselbe Einkommen mit einer geringeren Stundenzahl erreichen können.

Fallen die Zahl der Transferempfänger, denn auch Personen mit höheren Erwerbseinkommen werden leistungsberechtigt. In der Folge steigen auch die Kosten des Hinzuverdienstsystems. Verzichtet man dagegen auf einen Freibetrag, könnte man mit den erzielten Einsparungen höhere Hinzuverdienstsätze gegenfinanzieren. Von einer solchen Regelung würden diejenigen profitieren, die ihre Erwerbstätigkeit ausweiten. Allerdings sinken gleichzeitig die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit am unteren Rand. Dieser Effekt kann dem Teilhabeziel des SGB II widersprechen, wenn als Folge einer solchen Reform Minijobs aufgegeben werden. Vor allem Personen mit einer begrenzten Erwerbsfähigkeit könnten so dauerhaft vom Arbeitsleben ausgeschlossen werden. Eine Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten hat somit Effekte auf verschiedene Ziele, die allesamt im SGB II eine wichtige Rolle spielen.

Abbildung 6.10

Effekt einer Freibetragserhöhung



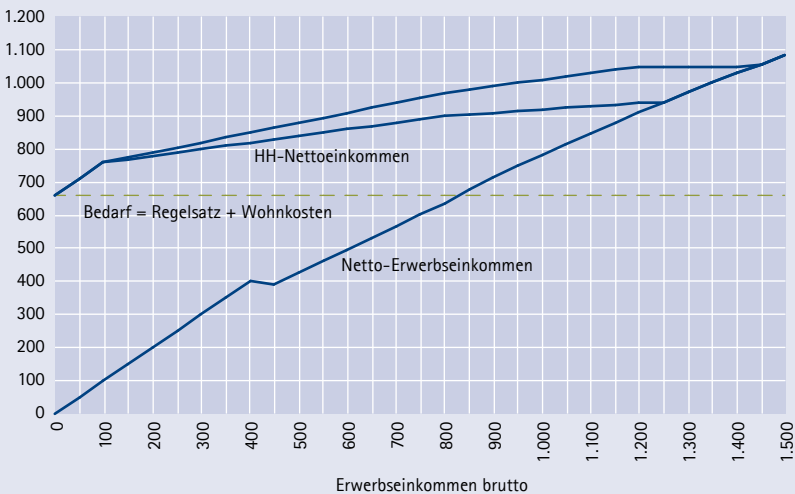
Quelle: Dietz et al. (2011b).

Beschränkt man sich auf das Ziel, das Arbeitsangebot möglichst stark auszuweiten, so zeigen die Berechnungen auf Basis des Mikrosimulationsmodells, dass sich der entsprechende Effekt unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln in Grenzen hält. Der maximale Arbeitsangebotseffekt der untersuchten Varianten lag bei rund 84.000 Vollzeitäquivalenten (vgl. Dietz et al. 2011b). Der hier zugrunde liegende Vorschlag einer Vollarrechnung von Einkommen bis 200 Euro und einem anschließenden relativ hohen Hinzuverdienstanteil von 40 Prozent wäre zwar kostenneutral gewesen. Man hätte aber mehr Personen und Haushalte in den ALG-II-Bezug einbezogen, die Arbeitsanreize am unteren Einkommensrand verschlechtert und zudem erst bei relativ hohen Erwerbseinkommen eine Situation

herbeigeführt, die im Vergleich zur alten Regelung mit höheren Nettoeinkommen einhergeht – und damit der politischen Maxime „Arbeit soll sich stärker lohnen“ entspreche. An diesem Beispiel werden noch einmal die Zielkonflikte deutlich. Hinzu kommt, dass eine Ausweitung des Arbeitsangebots nicht mit einer höheren Beschäftigung gleichzusetzen ist (Beschäftigungseffekt). Das gestiegene Angebot muss dafür auch auf eine entsprechende Nachfrage und geeignete betriebliche Arbeitszeitmodelle treffen.

Abbildung 6.11

Effekt reduzierter Transferentzugsraten



Quelle: Dietz et al. (2011b).

So wichtig die finanziellen Rahmenbedingungen für die Ausweitung der Erwerbstätigkeit und eine mögliche Beendigung des Leistungsbezugs sind – das Drehen an einzelnen Schrauben ist mitunter mit unbeabsichtigten Nebenwirkungen behaftet. Zudem liegen die Hindernisse zur Überwindung des Leistungsbezugs häufig auf anderen Ebenen, bspw. einer zu geringen Qualifikation, gesundheitlichen Einschränkungen oder Restriktionen aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten (vgl. Dietz et al. 2009). Hinzu kommen Beschränkungen aufgrund einer zu geringen betrieblichen Arbeitskräftenachfrage oder einer zu hohen Konkurrenz durch besser qualifizierte Bewerber in den entsprechenden Arbeitsmarktsegmenten – Faktoren, die der Einzelne nicht aktiv beeinflussen kann. Mindestens ebenso wichtig ist eine gezielte Unterstützung der Betroffenen im Betreuungs- und Vermittlungsprozess mit einem Fokus auf der Überwindung der individuellen Hemmnisse.

Die Politik hat sich nach Prüfung vieler unterschiedlicher Varianten schließlich für eine marginale Änderung der Hinzuverdienstregeln entschieden: Die Zone der

achtzigprozentigen Anrechnung wurde von 800 auf 1.000 Euro angehoben. Damit erhöht sich der maximale Hinzuverdienst für Alleinstehende ohne Kinder um 20 Euro, die fiskalischen Effekte und die Arbeitsangebotswirkungen fallen entsprechend gering aus (vgl. Bruckmeier et al. 2010a).

6.3 Atypische Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung

Die positive Arbeitsmarktsituation in Deutschland lässt sich nicht nur an der sinkenden Arbeitslosigkeit ablesen, sondern auch an dem stetigen Anstieg der Erwerbstätigkeit und vor allem der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Insbesondere der Aufschwung der Jahre 2005 bis 2008 war beschäftigungsintensiver als der vorhergehende und führte zu einem starken Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Letztere stellt einen aussagekräftigen Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes dar. Allerdings nahmen in den vergangenen Jahren auch sogenannte atypische Erwerbsformen wie Teilzeit, Zeitarbeit und befristete Beschäftigung weiter zu. Dasselbe gilt für den Umfang des Niedriglohnsektors. Dabei ist festzuhalten, dass das Wachstum des Niedriglohnsektors ein längerfristiger Trend ist, der nicht erst mit den Hartz-Reformen einsetzte (vgl. Kalina/Weinkopf 2012 sowie Rhein 2013). Dies gilt in ähnlicher Form auch für die Entwicklung der atypischen Erwerbsformen (vgl. Tabelle 6.6).³⁶

Zwischen 1991 und 2011 zeigt sich in der gewählten Abgrenzung ein Rückgang der Standard-Erwerbsformen um rund 3,5 Millionen Personen oder um gut 13 Prozent (Tabelle 6.6). Hinter dieser Entwicklung verbirgt sich ein stetiger Rückgang um rund 5 Millionen bis zum Jahr 2005 – zwischen 2005 und 2011 ist wieder ein Anstieg der Standard-Erwerbsformen um gut 1,5 Millionen auf fast 23,0 Millionen Personen zu verzeichnen. Hier wird also ein Teil der deutlichen Einbußen der vorangegangenen Jahre wieder ausgeglichen. Aus Abbildung 6.12, in der die Werte des Jahres 1991 auf 100 normiert sind, wird der leichte Aufwärtstrend der letzten Jahre bei den Standard-Erwerbsformen ersichtlich. Der Zuwachs ist nahezu vollständig auf die unbefristete Vollzeitbeschäftigung („Normalarbeitsverhältnis“) zurückzuführen.

Anders stellt sich die Situation bei den atypischen Erwerbsformen dar, die seit 1991 um über 80 Prozent kräftig zulegen, und zwar von knapp 8 Millionen auf gut 14,7 Millionen Personen. Dabei entfiel der etwas größere Anstieg um knapp 3,4 Millionen Personen auf die Zeit nach den Hartz-Reformen 2003. Bezogen auf die Erwerbstätigen insgesamt sank der Anteil der Standard-Erwerbsformen von 71,5 Prozent im Jahr 1991 über 58,7 Prozent im Jahr 2005 auf 57,7 Prozent im Jahr 2011. Der Anteil atypischer Erwerbsformen hingegen legte von 21,5 Prozent

³⁶ Vgl. hierzu ausführlich Dietz et al. (2013).

im Jahr 1991 und 34,8 Prozent im Jahr 2005 auf 36,9 Prozent im Jahr 2011 zu. Ihr Anteil an den Erwerbstätigen wuchs damit von gut einem Fünftel vor zwei Dekaden auf aktuell mehr als ein Drittel. Der geringer werdende Zuwachs zeigt wiederum, dass auch die Zahl der Standardarbeitsverhältnisse in den letzten Jahren wieder zulegt – allerdings nicht in demselben Maße wächst wie die atypischen Erwerbsformen. Besonders stark sind die Zuwächse bei geringfügiger Beschäftigung und bei Leiharbeit, bei der das Wachstum jedoch auf einem deutlich geringeren Niveau aufsetzt. Den größten Anteil atypischer Erwerbsformen macht noch immer die Teilzeitbeschäftigung aus.

Tabelle 6.6

Standard-Erwerbsformen, atypische Erwerbsformen und Sonderformen der Erwerbsarbeit, 1991 – 2005 – 2011

	Absolut, in Tausend			Anteil an den Erwerbstätigen (in %)		
	1991	2005	2011	1991	2005	2011
Standard-Erwerbsformen	26.505	21.472	22.987	71,5	63,5	57,7
selbständige Arbeitgeber	1.641	1.789	1.880	4,4	4,9	4,7
unbefristete Beschäftigung (> 31h/W) ^a	24.864	19.683	21.107	67,1	58,6	52,9
Atypische Erwerbsformen	7.949	12.708	14.710	21,5	29,7	36,9
Teilzeitbeschäftigung (< 32h/W) ^b	4.070	5.209	5.969	11,0	13,1	15,0
geringfügige Beschäftigung ^c	973	3.113	3.864	2,6	6,3	9,7
befristete Beschäftigung (> 31h/W) ^d	1.486	1.798	2.004	4,0	4,6	5,0
Leiharbeit (> 31h/W) ^e	102	297	497	0,3	0,7	1,2
Ein-Personen-Selbständige	1.318	2.291	2.376	3,6	4,9	6,0
Sonderformen der Erwerbsarbeit	2.602	2.386	2.172	7,0	6,9	5,4
Auszubildende	1.554	1.595	1.611	4,2	4,3	4,0
mithelfende Familienangehörige	453	370	223	1,2	1,2	0,6
Soldaten, Wehr- und Zivildienst, Sonstige ^f	595	421	338	1,6	1,4	0,8
Insgesamt, in Prozent				100,0	100,0	100,0
Insgesamt, in Tausend	37.056	36.566	39.869			

a Ohne Leiharbeit

b Einschließlich befristeter Beschäftigung und Leiharbeit

c Untererfassung und Abweichung der geringfügigen Beschäftigung im Vergleich zur Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit aufgrund unterschiedlicher Messkonzepte und Erhebungsmethoden

d Einschließlich Leiharbeit

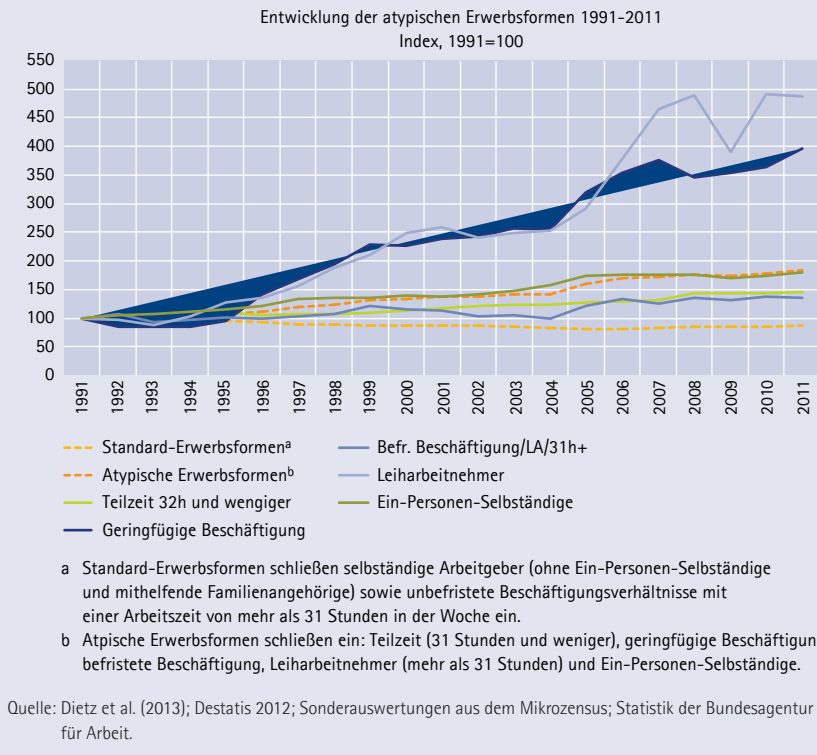
e Ohne befristete Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Leiharbeitnehmer musste für 1991 bis 1996 geschätzt werden. Als Wert wurden 2 % unterstellt. Der Anteil der befristet beschäftigten Leiharbeitnehmer wurde ebenfalls geschätzt. Nach Branchenangaben wurde für den Zeitraum von 1991 bis 2003 ein Anteil von 25 % und ab 2004 ein Anteil von 33,3 % unterstellt.

f Einschließlich Personen ohne Angabe zur Fristigkeit ihres Beschäftigungsverhältnisses

Quelle: Dietz et al. (2013), Destatis 2012 (Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus); Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 6.12

Entwicklung der Erwerbskategorien 1991 bis 2011 (Index 1991 = 100)



Bei einzelnen Erwerbsformen finden sich Anzeichen für Reformeffekte. So hat sich das Wachstum der Zeitarbeit seit den Neuregelungen im Jahr 2003 beschleunigt. Ähnliches gilt in abgeschwächter Weise für die befristeten Jobs sowie für die Solo-Selbständigen, bei denen der 2003 eingeführte Existenzgründungszuschuss als Ergänzung zum bereits bestehenden Überbrückungsgeld eine neue Dynamik entfachte. Bei der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung lassen sich Indizien für die Effekte gesetzlicher Neuregelungen auf der Basis des Mikrozensus nicht eindeutig nachweisen. Dies kann jedoch auf Erfassungsprobleme dieser Beschäftigungsform im Mikrozensus zurückzuführen sein. Betrachtet man hingegen die Beschäftigungsstatistik, so lassen sich in den (Reform-)Jahren 1999 und 2003 durchaus einmalige Zuwächse bei den Minijobs feststellen.³⁷

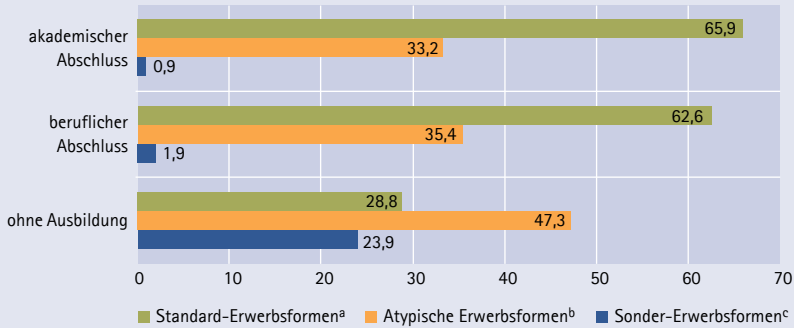
Ein gewisser Zusammenhang zwischen der Zunahme atypischer Erwerbsformen und dem gewachsenen Niedriglohnsektor ist insofern festzustellen, als atypische

37 Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist für September 2012 rund 4,7 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigte aus. Laut BA-Statistik blieb diese Zahl in den vergangenen Jahren relativ konstant, während die Zahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob seit 2005 um rund 800.000 auf 2,6 Millionen gestiegen ist.

Beschäftigung im Schnitt schlechter entlohnt wird als ein Normalarbeitsverhältnis (vgl. Wingerter 2009). Unsichere und schlecht bezahlte Tätigkeiten konzentrieren sich vor allem auf Personen ohne formale Qualifikation (vgl. Abbildung 6.13).

Abbildung 6.13

Erwerbskategorien nach formaler Ausbildung, 2011



a Standard-Erwerbsformen umfassen selbständige Arbeitgeber (ohne Ein-Personen-Selbständige und mithelfende Familienangehörige) sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mehr als 31 Stunden in der Woche.

b Atypische Erwerbsformen schließen ein: Teilzeit (31 Stunden und weniger), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeiternehmer (mehr als 31 Stunden) und Ein-Personen-Selbständige.

c Zu den Sonder-Erwerbsformen zählen Auszubildende, mithelfende Familienangehörige, Zeit- und Berufssoldaten, Grundwehr- und Zivildienstleistende sowie Erwerbstätige ohne Angaben zur Fristigkeit des Arbeitsvertrages.

Quelle: Dietz et al. (2013); Destatis 2012; Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus.

6.4 Übergänge in Beschäftigung

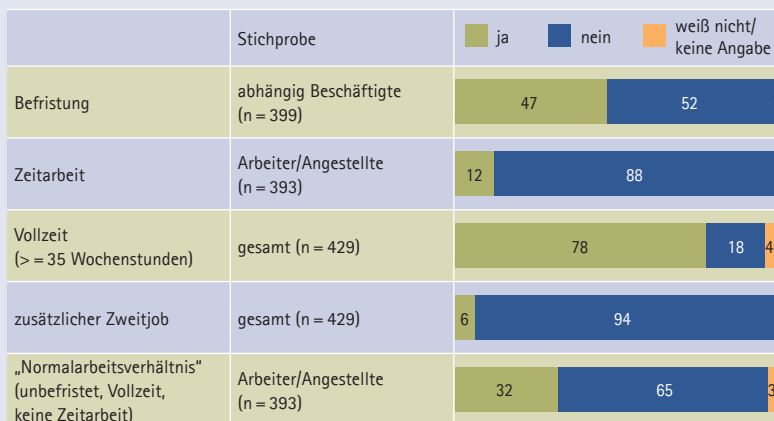
Bei den Übergängen aus der Grundsicherung in Erwerbstätigkeit spielen sowohl atypische Erwerbsformen als auch Niedriglohnbeschäftigung eine wichtige Rolle. So sind (ehemalige) ALG-II-Bezieher häufig in solchen Beschäftigungsverhältnissen zu finden – seien es Aufstocker mit einem geringen Stundenkontingent und Erwerbseinkommen, seien es Personen, die den Leistungsbezug über befristete Jobs, Zeitarbeit oder eine niedrig entlohnte Beschäftigung verlassen.

Auswertungen aus dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) für das Jahr 2007 zeigen, dass immerhin jede dritte Person, die eine Erwerbstätigkeit aus dem ALG-II-Bezug aufnimmt, eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung aufnimmt (vgl. Achatz/Trappmann 2009). Allerdings spielen auch atypische Beschäftigungsformen bei den Übergängen eine wichtige Rolle. So sind 47 Prozent der neuen Jobs befristet, 20 Prozent in Teilzeit und 12 Prozent in Zeitarbeit (vgl. Abbildung 6.14). Der letztgenannte Wert ist rund sechsmal so hoch wie der Anteil der Zeitarbeiter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Koller und Rudolph

(2011) weisen zudem darauf hin, dass die aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse häufig nicht stabil sind: Nur 55 Prozent dauerten länger als sechs Monate.

Abbildung 6.14

Eigenschaften der Beschäftigungsverhältnisse, Anteile in Prozent



Quelle: Achatz/Trappmann (2009); IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 1. Welle.

Auswertungen aus PASS belegen, dass Beschäftigungsverhältnisse von ehemaligen ALG-II-Empfängern überwiegend im Niedriglohnsektor angesiedelt sind (vgl. Tabelle 6.7). Der mittlere Stundenlohn („Median“) aus dem SGB II liegt im Westen mit 8,00 € deutlich unter der dortigen von 9,54 €. Im Osten ist der Abstand zur Niedriglohnschwelle geringer als im Westen (6,90 € im Vergleich zu 7,01 €), allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau. In beiden Landesteilen gilt aber, dass mehr als die Hälfte der Personen, die eine neue Tätigkeit aufnehmen, einen Niedriglohn beziehen. Mit Blick auf die Niedriglohnbeschäftigung zeigt Koller (2011a) jedoch, dass die schärferen Zumutbarkeitsregelungen bei der (Wieder-)Aufnahme von Jobs unter jenen Leistungsempfängern keine wesentliche Ausweitung der Niedriglohnstätigkeiten bewirkt hat.³⁸ Unter derjenigen, die sowohl vor als auch nach Leistungsbeginn vollzeitbeschäftigt waren, liegt der Anteil derer, die vorher und nachher im Niedriglohnsegment tätig waren, für Ostdeutschland stabil bei etwa 38 Prozent. In Westdeutschland ist dieser Wert um knapp vier Prozentpunkte auf 50,5 Prozent gestiegen.³⁹ Daher kann zumindest für diese Personengruppe nicht davon die Rede sein, dass die Hartz-Reformen der Niedriglohnbeschäftigung einen weiteren deutlichen Schub gegeben hätten.

³⁸ Hier ist zu berücksichtigen, dass man es bei dieser Teilgruppe mit relativ arbeitsmarktnahen Personen im SGB II zu tun hat. Sie haben in der Vergangenheit Wettbewerbsfähigkeit nachgewiesen und zeigen nun erneut, dass Betriebe ihre Qualifikationen in Vollzeit nachfragen.

³⁹ Die geringeren Anteile in Ostdeutschland lassen sich damit erklären, dass der für die Niedriglohnschwelle entscheidende Medianlohn dort deutlich unter dem Wert im Westen liegt.

Tabelle 6.7

Stundenlöhne von Abgängern aus dem Grundsicherungsbezug, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen

	Gesamt	Ost	West	Männer	Frauen	Normal- arbeits- verhältnis	Flexible Beschäf- tigungs- form
unter 5,00 Euro	16 %	19 %	14 %	14 %	18 %	9 %	19 %
5,00 bis unter 7,50 Euro	32 %	40 %	27 %	32 %	31 %	36 %	29 %
7,50 bis unter 10,00 Euro	27 %	24 %	28 %	27 %	26 %	24 %	28 %
10,00 bis unter 12,50 Euro	14 %	7 %	17 %	13 %	15 %	19 %	11 %
12,50 bis unter 15,00 Euro	9 %	8 %	9 %	9 %	9 %	7 %	10 %
15,00 Euro und mehr	4 %	2 %	4 %	4 %	2 %	5 %	3 %
Mittlerer Lohn (Median)	7,76 €	6,90 €	8,00 €	7,78 €	7,62 €	7,89 €	7,67 €

Abweichungen von 100 Prozent durch Runden der Zahlen; nur Personen mit Angaben zu Wochenstunden und Bruttomonatslohn; Anteile in Prozent (n = 404).

Quelle: Achatz/Trappmann (2009); IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 1. Welle.

Der relativ geringe Anteil an Teilzeitbeschäftigung an den neu aufgenommenen Tätigkeiten lässt sich vor allem damit erklären, dass solche Beschäftigungsverhältnisse häufig nicht ausreichen, um den Leistungsbezug zu verlassen. In diesen Fällen wird das Haushaltseinkommen dann aus einer Mischung aus Erwerbseinkommen und Sozialleistungen generiert. Dort sind Jobs in Teilzeit wesentlich häufiger als in den Haushalten, denen der Sprung aus Hartz IV gelungen ist (vgl. auch Abschnitt 2.2.4).

Niedriglohn im internationalen Vergleich

In einem länderübergreifenden Projekt zur Beschäftigungsdynamik wurde auf der Basis administrativer Datensätze untersucht, inwieweit (Langzeit-)Arbeitslose über eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden – und ob die Bedingungen dafür in Ländern mit geringerem Beschäftigungsschutz und höherer Arbeitsmarktdynamik günstiger sind (vgl. Grün et al. 2011). Als Vergleichsländer zu (West-)Deutschland dienen Dänemark und Österreich. Dabei geht es zum einen um das Ausmaß und die Gründe für den Aufstieg in besser bezahlte Tätigkeiten, zum anderen um die Wahrscheinlichkeit, in Arbeitslosigkeit zurückzufallen.

Die Ergebnisse bestätigen vorliegende Befunde aus Deutschland, denen zufolge der Niedriglohnsektor durch relativ instabile Arbeitsverhältnissen charakterisiert ist und viele Personen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hin und her pendeln („low-pay-no-pay-cycle“). Eine deutlich positive Beschäftigungsdynamik für Personen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus einen Niedriglohnjob annehmen,

ist nur in Dänemark zu erkennen – offenbar begünstigt durch das institutionelle Umfeld („Flexicurity“, hoher Arbeitskräfteumschlag, zentralisierte Lohnverhandlungen mit faktischem Mindestlohn). Länderübergreifend lassen sich ferner bestimmte Betriebstypen identifizieren, die besonders gute Integrationschancen für Geringverdiener bieten. Dies sind v. a. Großbetriebe, Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe sowie Betriebe mit einer „günstigen“ Qualifikations- und Verdienststruktur (d. h. mit einem geringen Anteil an Geringqualifizierten und relativ hohen Durchschnittslöhnen).

Diese Befunde zeigen, dass auch der Ausstieg aus dem Leistungsbezug mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet ist. Dies gilt für die Einkommenshöhe und für die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse – und damit letztlich auch für das individuelle Wohlbefinden. So zeigen Gundert und Hohendanner (2011) auf Basis der Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), dass die subjektiv wahrgenommene gesellschaftliche Integration wesentlich durch den Erwerbsstatus beeinflusst wird. Die „gefühlte Integration“ ist bei Arbeitslosigkeit am niedrigsten, sodass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in jedem Fall als Fortschritt zu werten ist. Weiterhin weisen befristet Beschäftigte und Zeitarbeiter eine geringere Integrationswahrnehmung auf als unbefristet Beschäftigte (vgl. Abbildung 6.15). Leiharbeiter fühlen sich auch im Vergleich zu befristet Beschäftigten weniger gut sozial integriert – vermutlich deswegen, weil befristete Jobs deutlich häufiger in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis im gleichen Betrieb münden als Jobs in der Leiharbeit (vgl. Hohendanner 2010). Bei Selbständigen und unbefristet Beschäftigten ist das Zugehörigkeitsgefühl erwartungsgemäß am stärksten ausgeprägt.

Weiterhin zeigen Gundert und Hohendanner (2011), dass sich das Zugehörigkeitsgefühls verbessert, wenn den Arbeitslosen die Aufnahme einer Beschäftigung gelingt. Auch hier ist der Anstieg des Teilhabe-Empfindens umso größer, je „sicherer“ die aufgenommene Beschäftigung ist. Bei einem Übergang in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis fällt dieser am höchsten aus, gefolgt von Übergängen in befristete Beschäftigung und in Leiharbeit.

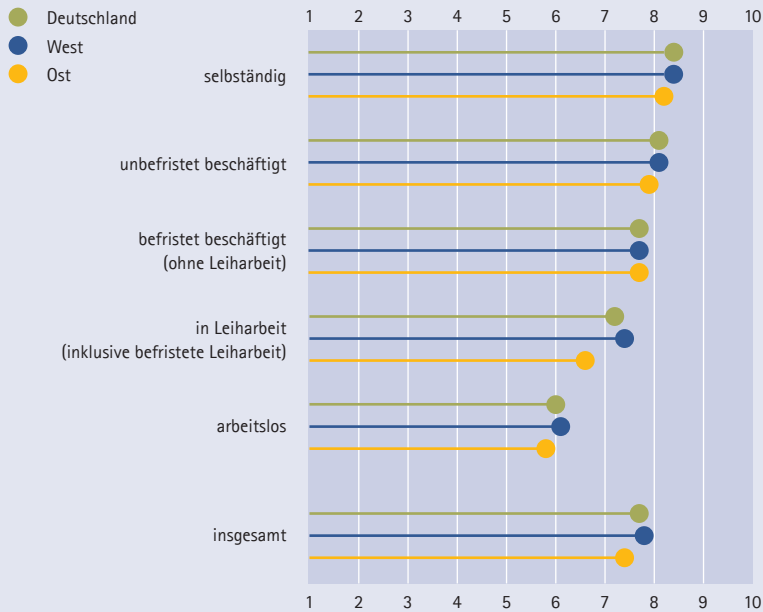
Das Gefühl, aus der Gesellschaft ausgeschlossen zu sein, kann sich konkret auf die Gesundheit und das Handeln der Menschen auswirken – und schwächt möglicherweise den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Armut und Arbeitslosigkeit fördern das Gefühl sozialer Ausgrenzung nicht nur deswegen, weil Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt sichert, sondern auch, weil diese soziale Kontakte ermöglicht.

All dies wirft die Frage auf, ob die Arbeitslosigkeit ohne die Aufnahme einer unsicheren Beschäftigung weiter bestanden hätte, oder ob höherwertige Tätigkeiten für diesen Personenkreis (kurzfristig) erreichbar gewesen wären. In jedem Fall

Abbildung 6.15

Subjektives Teilhabe-Empfinden nach Erwerbsstatus in Ost- und Westdeutschland

Mittelwerte auf einer Skala von 1 bis 10 (1 = ausgeschlossen, 10 = dazugehörig)



Unterschiede in den Mittelwerten nach Erwerbsstatus sind signifikant (95 %-Niveau). Ost/West-Unterschiede sind signifikant bezogen auf alle Personen („insgesamt“) und auf Arbeitslose. Innerhalb der einzelnen Beschäftigungstengruppen sind die Ost/West-Unterschiede nicht signifikant.

Quelle: Gundert/Hohendanner (2011); PASS, 1. und 2. Welle (2006/2007 bzw. 2007/2008).

gilt, dass atypische oder gering entlohnte Jobs zumindest eine Alternative zur Arbeitslosigkeit bieten, die den Betroffenen – im Vergleich zur Arbeitslosigkeit – eine stärkere subjektive Teilhabe erlaubt. Ist der Leistungsbezug durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit überwunden, die den Lebensunterhalt eigenständig sichert, gilt es, weitere Hürden zu nehmen. Es geht also in einem zweiten Schritt um Aufstiegsmobilität in gesichertere und höher bezahlte Beschäftigungsverhältnisse.

6.5 Zwischenfazit

Der deutsche Arbeitsmarkt entwickelte sich in den vergangenen Jahren positiv. Auf der Habenseite stehen neben dem Anstieg von Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der Rückgang der Arbeitslosigkeit in beiden Rechtskreisen, der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sowie eine höhere Arbeitsmarktdynamik und Matching-Effizienz. Die regionalen Strukturunterschiede im

SGB-II-Bereich sind hingegen weitgehend unverändert geblieben. Nach wie vor dominieren die trennenden Achsen Ost/West und Nord/Süd sowie die Unterscheidung Stadt/Land.

Angesichts der verbesserten Arbeitsmarktlage wird inzwischen wieder über das Ziel der Vollbeschäftigung diskutiert. Obwohl die Arbeitslosenquote in manchen Regionen Deutschlands bereits seit einigen Jahren unter drei Prozent liegt, ist Gesamtdeutschland mit knapp drei Millionen Arbeitslosen und einer gewissen Verfestigung der Arbeitslosigkeit im SGB II noch immer weit von diesem Ziel entfernt (vgl. Dietz et al. 2012; Promberger 2012). Trotz aller Fortschritte: Insbesondere die Integration der verbleibenden Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt stößt auf hohe Hürden.

Die Stille Reserve ist – zumindest für das hier untersuchte Westdeutschland – seit Einführung des SGB II geschrumpft. Es ziehen sich also weniger erwerbsfähige Personen vom Arbeitsmarkt zurück. Hinzu kommt: Der Anteil der Personen, die keine Leistungen in Anspruch nehmen, liegt neuesten Schätzungen zufolge zwischen 34 und 43 Prozent und damit niedriger als bei der früheren Sozialhilfe. Auch wenn noch immer ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Leistungsberechtigten seine Ansprüche nicht geltend macht, ist dies als Fortschritt auf dem Weg zu einem transparenteren System der sozialen Sicherung und einer niedrigeren verdeckten Armut zu werten.

Jüngste Analysen deuten darauf hin, dass die Hartz-Reformen im Zusammenspiel mit der Lohnzurückhaltung der Tarifvertragsparteien und der positiven konjunkturellen Lage die Beschäftigungschancen vor allem der Langzeitarbeitslosen verbessert haben. Sie haben somit zum Rückgang der Arbeitslosigkeit insgesamt und der strukturellen Arbeitslosigkeit beigetragen. Auch wenn es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Reservationslöhne im Nachgang der Hartz-IV-Reform weiter gesunken sind, dürfte die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen mit Blick auf die allgemeinen Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle spielen. Dies legen betriebliche Einschätzungen zur Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber nahe, die besagen, dass das SGB II das Verhalten von Arbeitslosen in der intendierten Weise verändert habe. Allerdings sind weitere Reformeffekte auf den Arbeitsmarkt künftig kaum mehr zu erwarten. Die institutionellen Effekte auf das Suchverhalten oder die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen dürften nach und nach auslaufen, da sich die Menschen in ihrem Verhalten bereits auf die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen eingestellt haben. Zudem ist eine hohe Konzessionsbereitschaft kein Beschäftigungsgarant. Die realen Optionen hängen auch von der allgemeinen und lokalen Arbeitsmarktlage ab – und vor allem davon, inwieweit die betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften mit vorwiegend hohen Kompetenzprofilen überhaupt aus den Reihen der Arbeitslosen gedeckt werden kann. So verdeutlichen die Analysen einmal mehr, dass die Beschäftigungschancen für

SGB-II-Empfänger trotz der genannten Verbesserungen nach wie vor gering sind. Im Durchschnitt der Gruppe dürften sie sich sogar weiter verschlechtern, wenn die eher arbeitsmarktnahen Personen die Hilfebedürftigkeit verlassen, während Personen mit zum Teil mehreren Vermittlungshemmnissen im Bestand bleiben. Der harte Kern der Langzeitarbeitslosigkeit tritt durch den Abbau der Arbeitslosigkeit also noch deutlicher zu Tage; die Integration der verbliebenen Langzeitarbeitslosen wird sich mithin zukünftig noch schwieriger gestalten.

Wege aus der Grundsicherung sind häufig beschwerlich und mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Vielfach handelt es sich um Übergänge in befristete Beschäftigung oder in Zeitarbeit. Diese Beschäftigungsverhältnisse sind zumeist niedrig entlohnt und vermitteln den Betroffenen ein geringeres Maß an subjektiv empfundener sozialer Zugehörigkeit, als dies bei Normalarbeitsverhältnissen der Fall ist. Auch sind die Ab- bzw. Übergänge aus dem SGB II in Beschäftigung selten nachhaltig. Dies wirft die Frage auf, wo die Konzessionsbereitschaft des Einzelnen an ihre Grenzen stößt. So zeigen Analysen aus PASS, dass viele Arbeitslose für einen neuen Job nicht zu einem Wohnortwechsel bereit sind. Dies erscheint angesichts der Tatsache, dass es sich zumeist um unsichere und schlecht entlohnte Beschäftigungsverhältnisse handelt und der Umzug mit finanziellen und sozialen Kosten verbunden ist, durchaus nachvollziehbar.

Andererseits trägt eine durchaus große Zahl von Leistungsbeziehern durch eine Erwerbstätigkeit zur Deckung seiner Bedarfe bei und zeigt somit seine Beschäftigungsfähigkeit. Bei der Frage, wie man diese Personen aus der Bedürftigkeit führen kann, landet man schnell bei finanziellen Anreizen und einer Veränderung der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Analysen zeigen jedoch die beschränkten Möglichkeiten von Reformen innerhalb des Systems. Die Arbeitsangebotseffekte solcher Vorschläge fallen eher gering aus und müssten zum Teil mit nicht intendierten Nebeneffekten wie einer Beschränkung bei der Teilhabe am Erwerbsleben erkauft werden, wenn kleine Teilzeitbeschäftigungen an finanzieller Attraktivität verlieren. Weitere Studien zur Aufstockerproblematik zeigen, dass es eher schlechte Rahmenbedingungen bei der Kinderbetreuung und der Pflege von Angehörigen oder aber gesundheitliche Einschränkungen sind, die eine Ausweitung der Arbeitszeit verhindern.

Gleichwohl finden sich Hinweise auf noch nicht gehobene Potenziale. So weisen Analysen zur Zusammensetzung der Stillen Reserve darauf hin, dass auch solche Personen nicht aktiv nach Arbeit suchen, die aufgrund ihrer individuellen Charakteristika ebenso wettbewerbsfähig sein sollten wie registrierte Arbeitslose. Analysen aus der Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots zeigen zudem, dass jeder zweite Betrieb, der grundsätzlich bereit wäre, auch Langzeitarbeitslose bei der Stellenbesetzung zu berücksichtigen, im konkreten Fall keine Bewerbungen aus diesem Personenkreis vorliegen hat. Durch ein verbessertes Matching und entspre-

chende Vermittlungsangebote ließen sich Beschäftigungsmöglichkeiten für diesen arbeitsmarktfernen Personenkreis besser erschließen. Auf der anderen Seite geben noch immer 16 Prozent der Betriebe im Jahr 2011 an, grundsätzlich keine Arbeitslosen einzustellen (vgl. Moertel/Rebien 2013). Fraglich ist, ob sich eine solche Strategie auch dann noch durchhalten lässt, wenn sich der Arbeitsmarkt zuungunsten der Betriebe „dreht“ und vermehrt Engpässe bei der Rekrutierung auftreten. Dessen ungeachtet könnten Jobcenter durch geeignete Kommunikationsstrategien dazu beitragen, entsprechende Vorurteile auf Arbeitgeberseite abzubauen.

Die Zunahme atypischer Erwerbsformen und gering entlohnter Beschäftigung sowie deren Bedeutung beim Übergang aus der Arbeitslosigkeit zeigen, dass das Verlassen der Hilfebedürftigkeit oftmals nur ein erster Schritt zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration ist. Wissenschaftliche Befunde stützen die These von der Brückenfunktion von befristeten Beschäftigungsverhältnissen und Leiharbeit bis zu einem gewissen Grad (vgl. Hohendanner 2010; Lehmer/Ziegler 2010). Aber auch hier besteht noch Luft nach oben. Zudem sind auch die Risiken von Befristungsketten, einem dauerhaften Verbleib in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen oder einem wiederholten Wechseln zwischen temporärer Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht zu vernachlässigen. Dies gilt auch für die Überwindung der Niedriglohnbeschäftigung. Qualifizierungsmaßnahmen können unter Umständen den Weg zu einer stabileren und besser entlohten Beschäftigung ebnen. Aus Sicht der Arbeitsvermittlung wäre ein Ansatzpunkt, bestimmte Personengruppen auch nach der Vermittlung weiter zu begleiten, um die Passung zwischen betrieblichen Anforderungen und individuellen Fähigkeiten zu verbessern und die Chancen auf eine nachhaltige Integration zu erhöhen. Erste Modellprojekte hat die Bundesagentur für Arbeit auf den Weg gebracht.

7 Fazit

Die folgenden Ausführungen fassen die zentralen Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zusammen. Die Darstellung beginnt mit den Befunden zur Struktur und Dynamik der Grundsicherung sowie den Arbeitsmarktwirkungen des SGB II. Anschließend folgen Ergebnisse zu besonderen Personengruppen innerhalb der Grundsicherung, zur Vermittlung, Aktivierung und Betreuung der Leistungsempfänger sowie zu den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Das Kapitel schließt mit einem Ausblick auf die künftige Ausrichtung der SGB-II-Forschung des IAB.

Zentrale Befunde im Überblick

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren weithin positiv entwickelt. Die Zahl der Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat zugenommen, die der Arbeitslosen – auch die der Langzeitarbeitslosen – ist geschrumpft. Bei dieser Entwicklung handelt es sich keineswegs um einen Scheinerfolg, der lediglich auf dem Verschieben zwischen unterschiedlichen Teilsystemen der statistischen Erfassung beruht. Denn nicht nur der registrierte Bestand an Arbeitslosen, sondern auch die Stille Reserve sowie die Unterbeschäftigung als die beiden umfassenderen Maße für Erwerbslosigkeit, sind zurückgegangen. Diese Trendwende am Arbeitsmarkt lässt sich jüngsten Analysen zufolge zumindest teilweise auf die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre zurückführen. So dürften der Übergang zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und damit die Betonung verstärkter Eigenbemühungen dazu geführt haben, dass sich erwerbsfähige Menschen weniger schnell vom Arbeitsmarkt zurückziehen und ihre Suchbemühungen nicht vorzeitig einstellen. Allerdings dürfte auch der Aufschwung zwischen 2006 und 2008 dazu beigetragen haben, führte er doch dazu, dass viele Menschen ihre Beschäftigungschancen positiver einschätzten als vorher.

Auch wenn sich der Beitrag der Reformen an der gesteigerten Matching-Effizienz des deutschen Arbeitsmarktes nicht exakt beziffern lässt – Betriebsbefragungen des IAB deuten darauf hin, dass eines der zentralen Reformziele, nämlich die Kompromissbereitschaft von Arbeitslosen und damit deren Beschäftigungschancen zu steigern, erreicht wurde. Zumindest schreiben die befragten Personalverantwortlichen der Hartz-IV-Reform positive Auswirkungen auf die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen zu, was die Passung zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen erleichtern dürfte. Allerdings sind in Zukunft kaum weitere strukturelle Effekte der Hartz-Reformen auf den Arbeitsmarkt zu erwarten. So sollten die institutionellen Effekte auf das Suchverhalten oder die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen mittlerweile ausgereizt sein, da sich diese in ihrem Verhalten inzwischen weitest-

gehend an die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst haben dürften. Gleichwohl weisen die Betriebsbefragungen auf nicht ausgeschöpfte Potenziale hin, die Verbesserungen für den Kreis der arbeitsmarktfernen Personen versprechen. So erhält die Hälfte aller Betriebe, die grundsätzlich bereit wären, Langzeitarbeitslose einzustellen, keine Bewerbungen aus dieser Gruppe. Gleichzeitig ist immerhin jeder sechste Betrieb nicht bereit, Arbeitslose bei der Besetzung offener Stellen zu berücksichtigen. Hier besteht also durchaus Raum für ein verbessertes Matching, auch ohne dass es weiterer struktureller Arbeitsmarktreformen bedarf.

Mit Blick auf die Beschäftigungschancen der SGB-II-Leistungsempfänger ist jedoch hervorzuheben, dass der Verbleib im Leistungsbezug nicht vorrangig auf mangelnde Arbeits- und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zurückzuführen ist. So verdeutlichen Analysen des IAB-Haushaltspanels PASS, dass Arbeitslose in der Grundsicherung durchaus kompromissbereit sind, was die Aufnahme einer Tätigkeit unter dem eigenen Qualifikationsniveau, längere Anfahrtswege oder schwierigere Arbeitsbedingungen angeht. Auch beim Einkommen sind sie zu Abstrichen bereit, was sich an der Höhe der Entlohnung zeigt, die SGB-II-Empfänger erhalten, wenn sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dagegen wird ein Wohnortwechsel nur vereinzelt in Betracht gezogen, was mit Blick auf die oft unsicheren Beschäftigungsperspektiven nachvollziehbar ist. Gerade dieser Umstand macht deutlich, dass Aktivierungsbemühungen angesichts der bestehenden Arbeitsmarktlage an Grenzen stoßen. Wenn dennoch eine hohe Mobilitätsbereitschaft gefordert wird, sollten etwaige Wohnortwechsel zumindest durch intensive Beratungen begleitet und die individuellen Lebensumstände der Betroffenen sowie die jeweiligen Mobilitätsrisiken angemessen berücksichtigt werden.

Hemmnisse auf dem Weg in Beschäftigung

Alles in allem macht sich die positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung auch in der Grundsicherung bemerkbar. So ging die Zahlen der Bedarfsgemeinschaften und der Personen im Leistungsbezug über die Jahre hinweg zurück. Auch die Zahl der arbeitslosen Leistungsempfänger⁴⁰ fiel zwischen 2005 und 2011 um gut 700.000 auf unter zwei Millionen. Diese Teilgruppe profitierte auch am stärksten von der steigenden Dynamik am Arbeitsmarkt. So ist der Anteil der Dauerbezieher am Jahresdurchschnitt bei den arbeitslosen SGB-II-Empfängern auf 45 Prozent im Jahr 2011 geschrumpft. Er fällt zudem deutlich geringer aus als bei den Bedarfsgemeinschaften und den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit jeweils 74 Prozent. Bei diesen Teilgruppen sind im Gegensatz zu den Arbeitslosen auch keine abnehmenden Verfestigungstendenzen zu beobachten.

40 Als arbeitslos gilt, wer weniger als 15 Wochenstunden arbeitet.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklung belief sich die Zahl der im Jahr 2011 durchgehend arbeitslosen Leistungsberechtigten immerhin noch auf gut 900.000 Personen. Es existiert also eine Teilgruppe unter den Arbeitslosen, die offenkundig erhebliche Schwierigkeiten hat, überhaupt eine Beschäftigung zu finden oder eine Arbeitszeit von mehr als 15 Wochenstunden zu erreichen. Zudem stellen die Arbeitslosen nur etwa ein Drittel der Gesamtheit der Leistungsbezieher. Gut vierzig Prozent der Leistungsberechtigten sind nicht arbeitslos und ein gutes Viertel nicht erwerbsfähig – in den meistens Fällen sind dies Kinder im Leistungsbezug.

Wenn weiterhin eher arbeitsmarktnahe Personen die Hilfebedürftigkeit verlassen und Personen mit zum Teil mehreren Vermittlungshemmnissen im Bestand verbleiben, dürften sich die Beschäftigungschancen dieser Gruppe im Durchschnitt sogar noch verschlechtern. Der Anteil der Arbeitslosen mit starken Vermittlungshemmnissen würde steigen – bildlich gesprochen bliebe der harte Kern langzeitarbeitsloser Leistungsempfänger übrig, für die eine Integration in ungeforderte Beschäftigung eher unrealistisch erscheint. Die Gruppe der Langzeitbezieher im SGB II wird in Zukunft also noch stärker im Fokus arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Bemühungen stehen müssen.

Dass die Chancen von SGB-II-Leistungsempfängern auf eine dauerhafte und bedarfsdeckende Beschäftigung trotz gewisser Erfolge weiterhin als eher gering einzustufen sind, hat vielfältige Gründe. Auf der individuellen Ebene kann eine Vielzahl an Hemmnissen den Übergang in den Arbeitsmarkt erschweren, insbesondere fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Leistungsbezug, Mutterschaft, ein Alter über 50 Lebensjahren, der Status als Zuwanderer oder die mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache. Bemerkenswert ist, dass siebzig Prozent der Leistungsberechtigten mehr als eines dieser „Risikomerkmale“ aufweisen. Dies hat weitreichende Konsequenzen für deren Arbeitsmarktchancen, verringert sich die Wahrscheinlichkeit eines arbeitsvermittelten Abgangs aus der Grundsicherung mit der Kumulation der Risikomerkmale doch erheblich. Im Vergleich zu Leistungsberechtigten ohne eines der genannten Risikomerkmale, die eine Abgangswahrscheinlichkeit von rund 23 Prozent aufweisen, halbiert sie sich bei Vorliegen jedes zusätzlichen Merkmals in etwa, bevor sie bei mehr als drei gleichzeitig vorliegenden Risikofaktoren schließlich gegen null geht. Das betrifft immerhin jeden fünften Leistungsberechtigten. Auch wenn es aus pragmatischen Erwägungen heraus naheliegen mag, Vermittlungsbemühungen auf jene Gruppe von Leistungsberechtigten zu konzentrieren, die weniger Hemmnisse aufweisen, erscheint dies nicht nur unter Gerechtigkeitsaspekten problematisch. Eine solche Strategie birgt zudem die Gefahr einer weiteren Verfestigung des Leistungsbezugs, denn die Gruppe der mehrfach benachteiligten Leistungsberechtigten bedarf besonderer Aufmerksamkeit. Gerade in ihrem

Fall scheint der Einsatz spezieller Maßnahmen zielführend, die auf ein langsames Heranführen an den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Hierzu gehören etwa die Beschäftigung in einem geschützten, sozialen Arbeitsmarkt, der jedoch ausschließlich diesem besonders arbeitsmarktfernen Personenkreis vorbehalten sein sollte (vgl. Koch/Kupka 2012; Kupka/Wolff 2013).

Die vorangegangenen Ergebnisse machen jedoch auch deutlich, dass trotz der genannten Schwierigkeiten durchaus Übertritte in Beschäftigung gelingen – allerdings häufig über temporäre oder niedrig entlohnte Jobs, die oftmals kein (nachhaltig) bedarfsdeckendes Einkommen sicherstellen. Dies ist insbesondere bei den sogenannten Aufstockern der Fall. Gleichwohl bleibt die arbeitsmarktpolitische Bewertung dieser Beschäftigungsverhältnisse ambivalent, stellen sie doch Einstiegsoptionen in den Arbeitsmarkt dar. Zudem sind sie aus individueller Perspektive insofern positiv zu bewerten, als das subjektive Teilhabeempfinden im Vergleich zur Arbeitslosigkeit nachweislich zunimmt. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch keineswegs, dass jeder Job besser als keiner ist. Vielmehr ist und bleibt es eine der zentralen Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik, zu einer bedarfsdeckenden und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration beizutragen und somit häufige Wechsel zwischen Beschäftigung und Leistungsbezug möglichst zu vermeiden. Ob dies gelingt, hängt nicht zuletzt von einem entsprechenden Stellenangebot ab. Aber auch eine gute Passung von betrieblichen Anforderungen und individuellen Fähigkeiten sowie die erfolgreiche Bewältigung der – gerade im Falle von Langzeitarbeitslosen – neuen Lebenssituation ist dazu geeignet, die Chancen auf eine nachhaltige Integration zu erhöhen. Für die Arbeitsvermittlung stellt sich in diesem Zusammenhang etwa die Frage, ob Beratung und Betreuung in die Zeit *nach* der eigentlichen Vermittlung ausgedehnt werden sollte, um bestimmten Personengruppen die ersten Schritte in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und damit etwaigen Rückschlägen vorzubeugen. Eine weitere wesentliche Unterstützung auf dem Weg zu einer stabilen und besser entlohnenden Beschäftigung könnten zudem Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose leisten.

Mit den bereits angesprochenen Aufstockern existiert eine große Gruppe von Personen, die trotz Erwerbstätigkeit weiterhin auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen bleibt. Dieser Personenkreis weist also zum Teil eine hohe Arbeitsmarktnähe auf, kann aber trotzdem zu den Dauerbeziehern von Leistungen zählen. Ausschlaggebend hierfür sind beispielsweise die Größe der Bedarfsgemeinschaft und das damit zusammenhängende Bedarfsniveau. Weitere Faktoren sind eine geringe formale Qualifikation, gesundheitliche Probleme, niedrige Löhne und vor allem ein geringer wöchentlicher Arbeitsumfang. Mit Blick auf die wöchentliche Arbeitszeit ist nicht nur das verfügbare Angebot von Voll- bzw. Teilzeitstellen maßgeblich. Hier spielen zudem unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten eine wichtige

Rolle, die insbesondere relativ gut qualifizierte Alleinerziehende daran hindern, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Zwar dürfte der vielfach geringe Arbeitsumfang in Teilen auch die finanziellen Anreize der Hinzuverdienstregeln im SGB II widerspiegeln. Simulationsrechnungen zeigen jedoch, dass eine Reform dieser Regelungen zur Stärkung dieser Anreize keinen großen Effekt auf das Arbeitsangebot hätte. Je nach Ausgestaltung ginge eine Reform zudem mit einer höheren Zahl an Leistungsberechtigten einher oder könnte dazu führen, dass sich ein Teil der Betroffenen aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zurückzieht und gänzlich auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet. Damit müsste man Abstriche bei den Zielen der sozialen Teilhabe sowie bei der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit machen.

Leistungsberechtigte mit spezifischen Problemlagen

Zweifelsohne existieren für die Leistungsberechtigten der Grundsicherung also vielfältige Problemlagen auf dem Weg (zurück) in Beschäftigung. Welche das sind, ist von Gruppe zu Gruppe unterschiedlich. So sind etwa bei arbeitslosen *Frauen in der Grundsicherung* besondere Bedingungen zu berücksichtigen, insbesondere wenn Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben und wenn es sich um Alleinerziehende handelt. So begünstigt die unterschiedliche Betreuung von Frauen und Männern in den Jobcentern – die mindestens bei der Vergabe von Vermittlungsvorschlägen zu verzeichnen ist – weiterhin traditionelle Erwerbsarrangements. Dies ist besonders dann zu beobachten, wenn Möglichkeiten der Kinderbetreuung fehlen. Gerade wenn die lokale Infrastruktur in dieser Hinsicht mangelhaft ist, greifen in der Fallbearbeitung vielfach traditionelle Muster der Zuschreibung von Erwerbs- und Hausarbeit. Anstelle einer Aktivierung der Leistungsberechtigten ist in diesen Fällen vielmehr erforderlich, günstigere Rahmenbedingungen für die Arbeitsaufnahme zu schaffen.

Zudem hängt der Übergang in ungeforderte Beschäftigung bei Müttern im SGB II wesentlich von Alter und Anzahl der Kinder ab. Erst wenn die Kinder mindestens drei Jahre alt sind, steigen die Chancen der Mütter, eine Beschäftigung aufzunehmen. Interessanterweise gelingt Alleinerziehenden der Übergang in Beschäftigung häufiger, während bei Müttern in Paarrehaushalten die Erwerbstätigkeit des Partners eine größere Rolle für das Verlassen der Hilfebedürftigkeit spielt. Auch für die Teilnahme von Müttern an Maßnahmen ist das Alter der Kinder ein entscheidender Faktor. Während sich in Ostdeutschland das breitere Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten positiv auswirkt, besteht in den westlichen Bundesländern noch Nachholbedarf. Darunter leidet vor allem die Teilnahme an den häufig ganztägigen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die sich als besonders effektiv erwiesen haben. Gerade für die Förderung von Alleinerziehenden ist die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten elementar. Zwar weisen die

alleinerziehenden Leistungsberechtigten mehrheitlich eine Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss auf, aber immerhin 40 Prozent verfügen über keinen Ausbildungsabschluss. Gerade für diese Gruppe wären Qualifizierungsmöglichkeiten in Teilzeit oder mit integrierter Kinderbetreuung wichtig. Hier gibt es also noch Verbesserungspotenziale. Gelänge es, diese auszuschöpfen, könnte nicht nur die Zahl an Leistungsberechtigten reduziert, sondern auch den vielfach beklagten Fachkräfteengpässen entgegengewirkt werden.

Eine weitere Problemgruppe bilden *Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen*. Auswertungen einer IAB-Befragung unter Rehabilitanden, die an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben, zeigen, dass deren Arbeitslosigkeitsrisiko zunimmt, wenn kein Schul- oder Förderschulabschluss vorliegt. Gleiches gilt für Rehabilitanden, die länger arbeitslos waren oder in ländlichen Regionen wohnen. Die Erwerbschancen hängen aber auch vom Zeitpunkt des Auftretens der Behinderung ab: Rehabilitanden, deren Behinderung im jungen Erwachsenenalter aufgetreten ist, haben bessere Erwerbschancen als diejenigen mit angeborenen Behinderungen. Relativ bessere Erwerbschancen haben zudem Rehabilitanden, die vor ihrer Rehabilitation sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.

Bei *jugendlichen Rehabilitanden* zeigt sich, dass die betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen, die gut 40 Prozent der Hauptmaßnahmen ausmachen, von den Teilnehmern mit Abstand am besten bewertet werden. Entgegen ihrer Zielsetzung werden die berufsvorbereitenden und -orientierenden Maßnahmen sowie Trainingsmaßnahmen und Bewerbungstrainings von den Teilnehmern als nicht hilfreich beurteilt, um die eigenen beruflichen Perspektiven zu entwickeln bzw. die Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Die Ergebnisse der Sequenzanalysen machen deutlich, dass die Berufsvorbereitung und -ausbildung für gut 40 Prozent der jungen Rehabilitanden den Übergang ins Erwerbssystem prägen. Jeder fünfte Rehabilitand tritt direkt nach dem allgemeinbildenden Schulsystem eine Berufsausbildung an. Dieser arbeitsmarktnahen Gruppe steht ein Viertel der Rehabilitanden gegenüber, bei denen die Berufsvorbereitung mit Phasen der Arbeitslosigkeit bzw. der Arbeitsuche verbunden ist. Es steht zu vermuten, dass sich die Art des Übergangs auf die langfristige Erwerbsintegration der jungen Rehabilitanden auswirkt und die Qualität späterer Beschäftigungsverhältnisse beeinflusst (etwa in Bezug auf die Beschäftigungsdauer, die berufliche Stellung, die Sozialversicherungspflicht oder die Branche, in der die Betroffenen später arbeiten). Hingegen beeinträchtigt die gesundheitliche Situation von jungen Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten den Übergang ins Erwerbssystem nach deren Einschätzung nur selten.

Eine spezifische Problemlage kennzeichnet auch die Situation von Leistungsberechtigten über 50 Jahren. Sie bleiben überproportional häufig arbeitslos. Zwar zeigen die Beschäftigungsquoten bei den *Über-50-Jährigen*, dass deren Arbeits-

marktbeteiligung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. Allerdings gestaltet sich der (erneute) Eintritt in den Arbeitsmarkt für diese Altersgruppe weiterhin schwierig – und zwar umso mehr, je näher diese dem Rentenalter rücken. So ist die Zahl der arbeitslosen Leistungsberechtigten, die 60 Jahre und älter sind, entgegen dem allgemeinen Trend gewachsen. Das dies nicht allein der demografischen Entwicklung geschuldet ist, lässt sich an der gestiegenen Hilfequote in dieser Altersgruppe ersehen. Entsprechend wichtig sind Erkenntnisse zu der Frage, wie arbeitsmarktpolitische Instrumente für Ältere wirken. Den vorliegenden Befunden nach zu urteilen, verbessern etwa Trainingsmaßnahmen die Integrationschancen der älteren Leistungsberechtigten – vor allem dann, wenn es sich um betriebliche Maßnahmen handelt.

Ein frühzeitiger Ausschluss aus dem Erwerbsleben ist auch mit Blick auf die Altersvorsorge problematisch. Somit ist das arbeitsmarktpolitische Bemühen um einen längeren Verbleib im Erwerbsleben eine wichtige Strategie gegen Altersarmut. Eine weitere Strategie besteht darin, Grundsicherungsempfänger zu vermehrter privater Altersvorsorge zu motivieren. Denn die Beteiligung an der „dritten Säule“ der Alterssicherung ist nach wie vor sehr ungleich verteilt: Während jeder Zweite in Deutschland, der selbst oder dessen Partner mindestens 40 Jahre alt ist, in einen Altersvorsorgevertrag einzahlt, tut dies unter den Arbeitslosengeld-II-Beziehern nur jeder Sechste. Rechtliche Regelungen im SGB II zum Vermögensabbau spielen nur eine geringe Rolle. Die allermeisten Bezieher von Arbeitslosengeld II mussten nicht vorzeitig „entsparen“, sondern haben auch schon vor dem ALG-II-Bezug keinerlei Altersrücklagen gebildet.

Eine besondere Situation weisen auch die *Jugendlichen und jungen Erwachsenen* in der Grundsicherung auf. Auch wenn deren Zahl in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat, bleibt die Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen ein wichtiges Ziel und eine der großen „Baustellen“ des SGB II. Bereits im Bericht zu den Forschungsergebnissen der ersten Zielvereinbarungsperiode hatte sich das IAB dafür ausgesprochen, dass „die Aktivierung zielgerichtet, auf die individuellen Umstände bezogen, möglichst partizipativ und unter Einbeziehung der familiären Lage und des sozialen Umfelds“ erfolgen solle (Koch et al. 2009, S. 187). Diese Forderung hat seitdem nicht an Aktualität eingebüßt. So zeigt die Untersuchung einer Kohorte von Jugendlichen aus den Anfangszeiten des SGB II: Diese Gruppe ist sehr heterogen, deren soziale Lage beim Übergang ins Erwachsenenalter oftmals volatil. Dementsprechend groß ist die Gefahr einer Verfestigung von Armut in dieser Lebensphase. Für Probleme, die im Bildungssystem liegen oder aus einer allgemeinen sozialen Benachteiligung resultieren, setzen die Interventionen der Grundsicherung deutlich zu spät an. Gleichwohl legen die gewonnenen Einsichten nahe, dass die Betreuung von Jugendlichen in den Jobcentern verbesserungsbedürftig ist.

Insbesondere gilt dies für die Zielfindung und die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse und Probleme. Dagegen zeigt die Instrumentenevaluation, dass insbesondere betriebsnahe Maßnahmen die Integration junger Leistungsberechtigter verbessern, auch wenn bei diesem Maßnahmetypus die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders ausgeprägt ist und er nicht für alle Jugendlichen infrage kommt. Arbeitsgelegenheiten dagegen schaden im Durchschnitt den Integrationschancen der Jugendlichen eher. Daher ist für diesen Kreis von Leistungsberechtigten der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten gesetzlich nicht mehr vorgesehen. Davon sind dann allerdings auch die arbeitsmarktfernen Jugendlichen betroffen, die von diesem Maßnahmetyp in der Vergangenheit durchaus profitiert haben.

Weitere Befunde zu den Jugendlichen und jungen Erwachsenen der Grundsicherung nähren grundlegende Zweifel an der Zweckmäßigkeit der künstlich gezogenen Altersgrenze von 25 Jahren. Die besondere Behandlung der Unter-25-Jährigen geht häufig an der Realität komplexer und verlängerter Übergänge ins Erwachsenenleben vorbei. Die zeigt sich etwa an den verschärften Sanktionsregeln für diesen Personenkreis. Demnach gelten besonders harte Strafen, wenn die Betroffenen ihrer Pflicht zur Arbeitsuche nicht bzw. nur unzureichend nachkommen. Qualitative Befragungen des IAB zeigen jedoch, dass die besonders harte Sanktionierung von Personen unter 25 Jahren teils derart gravierende (monetäre) Folgen für die Betroffenen hat, dass sie ihre eigentliche Zielsetzung unter Umständen verfehlen. Da Regelverletzungen in dieser Altersgruppe häufig die Folge von Überforderung sind und auch die Vermittlungsfachkräfte Probleme mit der Anwendung der verschärften Sanktionen sehen, stellt sich die Frage, ob nicht andere Wege Erfolg versprechender wären. Hier wäre beispielsweise an eine planvolle Unterstützung der Jugendlichen nach der Logik der Jugendhilfe des SGB VIII zu denken.

Die Betreuung durch die Jobcenter

Die institutionelle Verankerung aktivierender Elemente in der Arbeitsmarktpolitik war eine der wesentlichen Neuerungen der Hartz-Reformen. Dies hatte weitreichende Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Vermittlungsfachkräften und Leistungsberechtigten und rückte den Vermittlungs- und Betreuungsprozess stärker in den Fokus der Wissenschaft. Eine große qualitative Studie zum Themenkomplex *Arbeitsvermittlung, Aktivierung und Betreuung* kommt zu einer differenzierten Einschätzung. Zu den positiven Aspekten des Betreuungsverhältnisses zählen demnach ein überwiegend zugewandtes Verhalten, Flexibilität im Gesprächsablauf und ein Eingehen auf die Betroffenen. So äußerte sich die Mehrheit der Leistungsberechtigten durchaus positiv, weil sie sich ernst genommen fühlte. Allerdings monieren besonders Frauen, dass sie zu selten zu Fördermaßnahmen beraten wurden. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Instrumentenevaluation, derzufolge eine

Lücke zwischen dem Bedarf an flankierenden kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II und den tatsächlich erfolgten Beratungen klafft. Weitere Probleme in der Qualität der Beratungsarbeit sehen die Arbeitslosen darin, dass ihre Vorstellungen und Pläne bei der Ausgestaltung der Integrationsstrategien nur selten berücksichtigt werden. Probleme, die teilweise von diesen selbst angesprochen wurden und die Einschaltung Dritter erfordert hätten, wurden von den Fachkräften nicht entsprechend angegangen. Dies verweist auf ein gewisses Qualifikationsproblem bei den Fachkräften, zu dem möglicherweise die unsichere Rechtslage bei der organisatorischen Umsetzung des SGB II und die damit zusammenhängende Personalfluktuation beigetragen hat.

Einen besonders intensiven Blick warf das IAB auf den Einsatz der Eingliederungsvereinbarungen, die sinnbildlich für die Dienstleistungsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik stehen. Die Arbeitsuchenden sollen als Vertragspartner betrachtet werden, die sich auf Augenhöhe mit den Fachkräften der Grundsicherungsstellen befinden und die erforderlichen Schritte auf dem Weg zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt gemeinsam vereinbaren. Die Ergebnisse aus der Forschung fallen jedoch eher ernüchternd aus. Die Standortbestimmung findet zwar gemeinsam statt, doch es mangelt dann überwiegend an einer gemeinsamen Entwicklung von Zielen. Im Pflichtenkatalog stehen wenigen, eher unverbindlichen Aufgaben der Jobcenter viele nachzuweisende Verpflichtungen der Arbeitsuchenden gegenüber. Dabei wird die rechtliche Bedeutung des Dokuments, mit dem gegebenenfalls Sanktionen begründet werden, oft nicht genügend deutlich gemacht. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die mit der Eingliederungsvereinbarung verfolgten Ziele (noch) nicht erreicht wurden. Rückt man nicht von der grundsätzlichen Idee der gemeinsamen Arbeit an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit ab, bleibt in diesem Bereich also noch einiges zu tun.

Maßnahmen und ihre Wirkungen

Ein mögliches Ergebnis einer intensiven Beratung und Betreuung ist die Zuweisung in eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme. Diese dienen zwar nicht ausschließlich, aber überwiegend der Integration von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den ersten Arbeitsmarkt und damit der vordringlichen Zielsetzung des SGB II, nämlich der Überwindung von Hilfebedürftigkeit. Bereits in den ersten vier Jahren nach Einführung der Grundsicherung wurde eine Reihe von Evaluationen durchgeführt, die sich vorrangig auf die Beschäftigungswirkung der verschiedenen Maßnahmen konzentrierten. Dieser Schwerpunkt wurde auch in den Jahren 2009 bis 2012 beibehalten und um neue Aspekte ergänzt. So wurde die Analysen etwa auf den Vermittlungsgutschein im SGB II, die Förderung betrieblicher Weiterbildung oder die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ausgeweitet. Weiterhin wurden auch

längerfristige Effekte auf die Arbeitsmarktintegration, der Einfluss der Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung der Maßnahmen sowie die Rolle betrieblicher Spezifika in den Blick genommen. Mit der Untersuchung von Teilhabeeffekten und der Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurden schließlich weitgehend neue Aspekte in das Evaluationsprogramm aufgenommen.

Die Forschung der vergangenen Jahre zeigt, dass die Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen die ihnen zugedachte Funktion nur teilweise erfüllen. So ist beim Einsatz von Vermittlungsgutscheinen zunächst bemerkenswert, dass von allen im Jahr 2007 ausgegebenen Gutscheinen im SGB II lediglich 4,5 Prozent eingelöst wurden. Auffällig ist auch, dass die Mehrheit der Gutscheininhaber einen neuen Job gefunden hat, ohne diesen in Anspruch zu nehmen. Demgegenüber konnte die Analyse von schulischen und betrieblichen Trainingsmaßnahmen nicht nur den bereits bekannten Befund bestätigen, dass letztere unabhängig von ihrem Inhalt eine höhere Beschäftigungswirkung aufweisen. Die nach Inhalten differenzierte Betrachtung zeigte zudem, dass auch die schulischen Trainingsmaßnahmen, wenn sie der Kenntnisvermittlung dienen, eine zwar geringe, aber signifikant positive Wirkung aufweisen. Dienen sie hingegen der Eignungsfeststellung, wirken sie sich lediglich für Teilnehmer in Westdeutschland positiv aus, während sie in Gestalt von Bewerbungstrainings sogar kontraproduktiv sein können. Die Analysen zur Förderung beruflicher Weiterbildung im SGB II wiederum zeigen durchaus positive Wirkungen. So erhöht die berufliche Weiterbildung die Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und begünstigt auf diese Weise die Überwindung von Hilfebedürftigkeit.

Analysen zu den Beschäftigungswirkungen Beschäftigung schaffender Maßnahmen zeigen, dass Zusatzjobs, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach anfänglichen Lock-in-Effekten (nicht immer signifikante) schwach positive, teils aber auch deutlich ausgeprägte Beschäftigungswirkungen aufweisen. Die Beschäftigungswirkungen fallen bei Maßnahmen von längerer Dauer tendenziell größer aus. Weiterhin fällt auf, dass die Förderung durch die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante oder ABM nicht zu wesentlich größeren Lock-in-Effekten führt als die Teilnahme an Zusatzjobs. Einen Einfluss auf die Beschäftigungs- bzw. Übernahmechancen bei Zusatzjobs haben zudem die Art und Ausrichtung der Betriebe, in denen sie zum Einsatz kommen. So sind sogenannte „Klebeeffekte“ insbesondere in personell wachsenden Betrieben zu beobachten. Ist der Anteil alternativer Fördermöglichkeiten in den jeweiligen Betrieben hoch, stehen die Chancen auf Übernahme eines Zusatzjobbers in reguläre Beschäftigung hingegen deutlich schlechter. Schließlich finden sich in den bisher vorliegenden Studien keine Hinweise darauf, dass Zusatzjobs reguläre Beschäftigungsverhältnisse in den Einsatzbetrieben bzw. in anderen Betrieben verdrängen. Vielmehr traten Ar-

beitsgelegenheiten häufig an die Stelle auslaufender Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Potenzielle Substitutions- und Verdrängungseffekte von Arbeitsgelegenheiten sollten beim Einsatz des Instruments aber weiterhin beachtet werden.

Neben vertiefenden Analysen zu den Beschäftigungswirkungen von Zusatzjobs hat eine repräsentative Studie erstmals untersucht, wie die Teilnehmer selbst diese Maßnahme bewerten. Demnach betonen die Geförderten vor allem die Verbesserung der sozialen Integration. Zugleich, so ein weiteres Ergebnis der Studie, kommt die sozialintegrative Funktion der Zusatzjobs nur dann zum Tragen, wenn die Maßnahme freiwillig erfolgt. Auch die qualitative Untersuchung des Beschäftigungszuschuss hat ergeben, dass die Geförderten mit besonders geringen Arbeitsmarktchancen dadurch ein subjektiv größeres Maß an sozialer Teilhabe empfinden.

Insgesamt zeigen die Forschungsbefunde der vergangenen Jahre: Die Einführung der Grundsicherung mit ihrem Fokus auf der Aktivierung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hat die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktsituation verbessert und die Arbeitsmarktdynamik erhöht – zumindest bei den arbeitslosen Leistungsberechtigten. Allerdings tritt mit den Jahren immer deutlicher zutage, dass das System weiterentwickelt werden muss. Dies gilt für die individuelle Beratung der Leistungsberechtigten, die zielgenaue Zuweisung in Maßnahmen und die bessere Betreuung verschiedener Zielgruppen. Dabei scheinen die Möglichkeiten einer fordernden Aktivierung vielfach ausgereizt zu sein. Dies gilt vor allem für die Gruppe deutlich arbeitsmarktferner Personen, die aufgrund gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Probleme häufig jahrelang kaum Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt hatten. Um den in dieser Personengruppe besonders ausgeprägten Teilhabedefiziten entgegenzuwirken, sind besondere Maßnahmen erforderlich, etwa eine längere Förderung in Beschäftigungsmaßnahmen.

Handlungsbedarf besteht zudem bei jenen Leistungsberechtigten, die eine hohe Bereitschaft aufweisen, auch über instabile oder gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse aus der Bedürftigkeit zu gelangen, aber nach einer gewissen Zeit wieder im Hilfebezug auftauchen. Hier könnte eine nachsorgende Betreuung, die auch Arbeitgeber einbezieht, hilfreich sein. Schließlich mangelt es bei vielen teilzeitbeschäftigten Alleinerziehenden weder an der nötigen Qualifikation noch an der Bereitschaft, die Arbeitszeit auszuweiten, sondern an den verfügbaren Möglichkeiten der Kinderbetreuung. Bei der Gruppe der Jugendlichen ist die besonders strenge Sanktionierungspraxis – insbesondere bei gleichzeitig erfolgloser Förderung – möglicherweise eher kontraproduktiv. Die vielen kritischen Forschungsergebnisse zur Altersgrenze von 25 Jahren, zur Komplexität der Übergänge, zum Maßnahmeeinsatz und zur Sanktionierung sollten zum Anlass genommen werden, die Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener im SGB II grundlegend zu überdenken. Rechtskreisübergreifende Ansätze wie die modellhaft erprobten „Arbeitsbündnisse

Jugend und Beruf“ könnten hier ein erster Schritt sein. Aus diesen Gründen erfordert die Verbesserung von Beschäftigungschancen – als eine der entscheidenden Voraussetzungen zur Zielerreichung des SGB II – auch strukturelle Eingriffe. Sie ist nicht allein durch eine stärkere Aktivierung der Leistungsempfänger zu erreichen. Eine der wesentlichen Herausforderungen in der rechtlichen Ausgestaltung der Grundsicherung und ihrer administrativen Umsetzung in den Jobcentern besteht daher darin, die Elemente des „Förderns“ und „Forderns“ auf individueller Ebene immer wieder neu aufeinander abzustimmen und auszubalancieren. Aus einer solchen passgenauen Herangehensweise an Problemlagen ergeben sich entsprechend hohe Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte im SGB II, die eine laufende Qualifizierung und eine stabile Beschäftigungssituation voraussetzen.

Künftige Schwerpunkte der SGB-II-Forschung am IAB

Nach acht Jahren SGB-II-Forschung innerhalb wie außerhalb des IAB existiert eine Vielzahl differenzierter Befunde zur Struktur und Dynamik des SGB II, zum Prozess der Aktivierung und Betreuung, den Eingliederungsinstrumenten und ihren Wirkungen sowie zu den Leistungsempfängern mit ihren spezifischen Problemlagen. Gleichwohl sind die wissenschaftlich wie politisch begründeten Forschungsfragen damit keineswegs umfassend beantwortet. Neue Fragestellungen ergeben sich nicht zuletzt durch vielfältige Gesetzesänderungen im SGB II, beispielsweise durch Anpassungen der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente oder der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Auch die Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt werfen neue Fragen auf und lenken die Aufmerksamkeit auf Phänomene, die bislang weniger stark im Fokus der SGB-II-Forschung standen. Schließlich entstehen neue Erkenntnisinteressen und damit auch Forschungsbedarf dadurch, dass bisherige Forschungsarbeiten zentrale Problemstellungen und maßgebliche Entwicklungspotenziale des SGB II und seiner Regelungen identifiziert haben.

Das aktuelle, auf die Jahre 2013 bis 2016 angelegte Forschungsprogramm des IAB trägt diesen Erkenntnisinteressen und Forschungsfragen Rechnung. Basis der SGB-II-Forschung des Instituts bleiben auch weiterhin Analysen der *Struktur und Dynamik in der Grundsicherung*, der *Aktivierungs-, Betreuungs- und Vermittlungsprozesse*, der *Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente* sowie der *Effekte des Grundsicherungssystems auf den Arbeitsmarkt*. Neben diesen Dauerthemen der SGB-II-Forschung hat sich das IAB drei zusätzliche Schwerpunkte gesetzt, denen aufgrund der bisherigen Befunde eine stärkere Aufmerksamkeit zukommen soll. Zu diesen Themenkomplexen gehören Untersuchungen zur *Verfestigung des Leistungsbezugs*, zu *Arbeitsmarktintegration und Gesundheit* sowie zu den Besonderheiten von *Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften*. Diese drei Schwerpunkte stehen

allerdings nicht isoliert, sondern weisen inhaltliche Bezüge untereinander und auch zu den bereits geschilderten Forschungsfeldern auf.

Zweifellos bildet die Verfestigung des Leistungsbezugs eine der größten Herausforderungen. So gelang es bisher kaum, die Zahl der dauerhaften Leistungsbezieher nennenswert zu senken. Die besondere Problematik dieses Personenkreises stellt besondere Ansprüche an die Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsleistungen und an die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Zudem sind deren Wirkungen auf Erwerbsintegration und Teilhabe vergleichsweise wenig erforscht. Hier liefert die Analyse der Zu- und Abgänge in bzw. aus der Grundsicherung eine belastbare Grundlage, um Umfang und Zusammensetzung der Gruppe der dauerhaften Leistungsbezieher einschätzen und besonders betroffene Personengruppen identifizieren zu können. Daraus lassen sich wiederum Ansatzpunkte und Strategien zur Überwindung von verfestigtem Leistungsbezug und zur Entwicklung von teilhabesichernden Maßnahmen ableiten. Dabei sollen insbesondere der Haushaltskontext und die Existenz sozialer Netzwerke Berücksichtigung finden.

Ein großer Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beschreibt sich bisherigen Erkenntnissen zufolge als gesundheitlich eingeschränkt. Trotzdem standen die Wechselwirkungen zwischen gesundheitlichen Einschränkungen und Arbeitsmarktchancen bislang nicht im Fokus der Grundsicherungsforschung. Die geplanten Forschungsvorhaben sollen unter anderem der Frage nachgehen, wie stark der Einfluss des physischen und psychischen Gesundheitszustands auf die Arbeitsmarktintegration ist. Dabei geht es um vertiefte Kenntnisse zum Gesundheitszustand von Leistungsempfängern und zum Einfluss gesundheitlicher Einschränkungen auf Arbeitsmarktchancen und Suchverhalten. Zudem soll die Wirkung von Maßnahmen untersucht werden, die die körperliche und psychische Verfassung der Teilnehmenden stärken sollen, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. zu steigern und dadurch mittelfristig die Integrationschancen zu erhöhen. Weitergeführt werden die Studien zu Rehabilitanden im Bereich der Grundsicherung, in denen es um den subjektiv wahrgenommenen Einfluss der Rehabilitation auf den Gesundheitszustand und um die Einflussfaktoren für den weiteren Erwerbsverlauf geht.

Eine wesentliche Bezugsgröße der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bedarfsgemeinschaften, von denen annähernd die Hälfte mehrere Personen umfassen. Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft sind insbesondere wegen der Höhe des Leistungsanspruchs sozialrechtlich relevant. Sie spielen aber auch mit Blick auf die Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsträger eine zentrale Rolle, insbesondere wenn sich Kinder unter drei Jahren oder pflegebedürftige Personen im Haushalt befinden. Die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften wurde bislang zwar berücksichtigt, stand aber selbst nicht systematisch im Fokus der SGB-II-Forschung. In einschlägigen Projekten wird daher untersucht, wie

unterschiedliche Konstellationen einer Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaft (Familien, kinderlose Paare und Alleinerziehende), aber auch Ereignisse wie Trennung, die Geburt eines Kindes oder der Auszug eines volljährigen Kindes das Erwerbsverhalten ihrer Mitglieder prägen. Dazu gehört auch die Analyse möglicher Ungleichbehandlungen bei der Förderung und Aktivierung von männlichen und weiblichen Partnern in einer Bedarfsgemeinschaft. Untersucht wird schließlich, welche Folgen das Aufwachsen im Leistungsbezug für die Erwerbschancen der Kinder hat.

Literatur

Über die im vorliegenden Bericht verwendete Literatur hinaus sind während der Forschungsperiode 2009 bis 2012 zahlreiche weitere Veröffentlichungen entstanden. Eine Übersicht aller Publikationen und Vorträge, die in den letzten vier Jahren im Rahmen der SGB-II-Forschung veröffentlicht bzw. gehalten wurden, sind als **Online-Anhang** zu diesem Band verfügbar:

<http://doku.iab.de/bibliothek/2013/Online-Anhang347.pdf>

- Achatz, Juliane (2008): Die Integration von Frauen in Arbeitsmärkten und Organisationen. In: Wilz, Sylvia Marlene (Hrsg.): Geschlechterdifferenzen – Geschlechterdifferenzierungen. Ein Überblick über gesellschaftliche Entwicklungen und theoretische Positionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 105–138.
- Achatz, Juliane (2009): Vermittlungsangebote in der Grundsicherung: Remis für Mütter. IAB-Forum (1), S. 64–69.
- Achatz, Juliane; Bruckmeier, Kerstin; Buch, Tanja; Burkert, Carola; Dietrich, Hans; Dietz, Martin; Garloff, Alfred; Gundert, Stefanie; Hell, Stefan; Hohendanner, Christian; Jahn, Elke J.; Kleinert, Corinna; Koller, Lena; Lehmer, Florian; Matthes, Britta; Niebuhr, Annekatri; Schels, Brigitte; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich; Wapler, Rüdiger; Ziegler, Kerstin (2012a): Übergänge am Arbeitsmarkt und Qualität von Beschäftigung. In: Brücker, Herbert; Klinger, Sabine; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek Nr. 334. Bielefeld, S. 141–203.
- Achatz, Juliane; Fehr, Sonja; Schels, Brigitte; Wolff, Joachim (2012b): Ein-Euro-Jobs, betriebliche und schulische Trainingsmaßnahmen: Wovon junge Arbeitslose im SGB II am meisten profitieren. IAB-Kurzbericht 06/2012, Nürnberg.
- Achatz, Juliane; Hirseland, Andreas; Lietzmann, Torsten; Zabel, Cordula (2013): Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung. IAB-Forschungsbericht 08/2013, Nürnberg, 79 S.
- Achatz, Juliane; Popp, Sandra; Schels, Brigitte (2007): Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II: gefördert, gefordert und beforscht. Jugend, Beruf, Gesellschaft 58 (1), S. 40–48.
- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2009): Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern: Wege aus der Grundsicherung. IAB-Kurzbericht 28/2009, Nürnberg.
- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung – Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren. IAB-Discussion Paper 02/2011, Nürnberg.
- Allmendinger, Jutta (2005): Wer einmal aus dem Blechnapf frißt. IAB-Forum (2), S. 5–7.

- Apel, Helmut; Engels, Dietrich (2012): Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Untersuchung der Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets“. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Köln/Berlin.
- Baethge, Martin; Kupka, Peter (2005): Bildung und soziale Strukturierung. In: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung; Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (Hrsg.): Berichterstattung zur sozio-ökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 177–209.
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007, Nürnberg.
- Baumert, Jürgen; Schümer, Gundel (2001): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb. In: Pisa-Konsortium, Deutsches (Hrsg.): PISA 2000. Basis-Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen, S. 159–202.
- Bela, Daniel; Kettner, Anja; Rebien, Martina (2009): Ein-Euro-Jobs: Abstimmung zwischen Einsatzbetrieb und Arbeitsvermittlung sind ausbaufähig. Nürnberg.
- Bela, Daniel (2011): Die Beschäftigungschancen Arbeitsloser aus der betrieblichen Perspektive. Befunde aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. Diplomarbeit am Lehrstuhl für Soziologie und Empirische Sozialforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Bellmann, Lutz; Blien, Uwe; Crimmann, Andreas; Dieterich, Iris; Dietz, Martin; Ellguth, Peter; Feil, Michael; Fuchs, Johann; Fuchs, Michaela; Fuchs, Stefan; Gerner, Hans-Dieter; Hecht, Veronika; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kohaut, Susanne; Konle-Seidl, Regina; Kruppe, Thomas; Ludewig, Oliver; Rhein, Thomas; Rothe, Thomas; Scholz, Theresa; Schwengler, Barbara; Spitznagel, Eugen; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wanger, Susanne; Weyh, Antje; Zapf, Ines; Zika, Gerd (2012): Entwicklung und Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes. In: Brückner, Herbert; Klinger, Sabine; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Bielefeld: Bertelsmann, S. 13–92.
- Bellmann, Lutz; Hohendanner, Christian; Promberger, Markus (2006): Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte der SGB II-Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben. Sozialer Fortschritt 55 (8), S. 201–207.
- Bender, Stefan; Koch, Susanne; Meßmann, Susanne; Walwei, Ulrich (2008): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG II-Empfängern. Sozialer Fortschritt 57 (3), S. 75–85.

- Bender, Stefan; Koch, Susanne; Mosthaf, Alexander; Walwei, Ulrich (2009): Erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II: Aktivierung ist auch in der Krise sinnvoll. IAB-Kurzbericht 19/2009, Nürnberg.
- Berlit, Uwe (2011): Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 2). Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 2011 (3), S. 124–127.
- Bernhard, Sarah; Brussig, Martin; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen. IAB-Kurzbericht 12/2008, Nürnberg.
- Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2010): Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst. IAB-Kurzbericht 21/2010, Nürnberg.
- Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany. Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit. IAB-Discussion Paper 10/2012, Nürnberg.
- Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekitzen. IAB-Kurzbericht 15/2010, Nürnberg.
- Beste, Jonas; Lietzmann, Torsten (2012): Grundsicherung und Arbeitsmotivation: Single-Mutter sucht passenden Job. IAB-Forum (1), S. 46–51.
- Beyersdorf, Joanna; Rauch, Angela (2012): Junge Rehabilitanden zwischen Schule und Erwerbsleben. Maßnahmen der beruflichen Ersteingliederung anhand empirischer Befunde aus der IAB-Panelbefragung der Rehabilitanden 2007 und 2008. IAB-Forschungsbericht 14/2012, Nürnberg.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Leistungsmessung von SGB-II-Trägern: Die Bildung von Vergleichstypen trägt regionalen Unterschieden Rechnung. IAB-Forum (2), S. 82–89.
- Bonvin, Jean-Michel (2008): Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility. *Social Policy and Society* 7 (3), S. 367–377.
- Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht 25/2010, Nürnberg.
- Boockmann, Bernhard; Osiander, Christopher; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2013): Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie). Abschlussbericht an das IAB durch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), Tübingen. IAB-Forschungsbericht 07/2013, Nürnberg.
- Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW Discussion Paper 09-072, Mannheim.

- Brauns, Hildegard; Steinmann, Susanne (1999): Educational reform in France, West-Germany and the United Kingdom: Updating the casmin classification. ZUMA Nachrichten (44), S. 7–45.
- Brücker, Herbert; Christoph, Bernhard; Dietz, Martin; Fuchs, Johann; Fuchs, Stefan; Haas, Anette; Hummel, Markus; Jahn, Daniel; Kleinert, Corinna; Kruppe, Thomas; Kubis, Alexander; Leber, Ute; Müller, Anne; Osiander, Christopher; Schmerer, Hans-Jörg; Stabler, Jochen; Söhnlein, Doris; Stegmaier, Jens; Spitznagel, Eugen; Walwei, Ulrich; Wanger, Susanne; Wapler, Rüdiger; Weber, Brigitte; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2012): Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsstrategien. In: Brücker, Herbert; Klinger, Sabine; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Bielefeld: Bertelsmann, S. 205–290.
- Bruckmeier, Kerstin; Eggs, Johannes; Himsel, Carina; Trappmann, Mark; Walwei, Ulrich (2013): Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB-Kurzbericht 14/2013, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010a): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt. IAB-Kurzbericht 24/2010, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2010b): Working Poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung. S. 201–222. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Springer.
- Bruckmeier, Kerstin; Schnitzlein, Daniel (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform. IAB-Discussion Paper 24/2007, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2010): A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. SOEPpapers on multidisciplinary panel data research Nr. 294, S. 24.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012): A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. Empirical Economics 43 (2), S. 565–580.
- Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela (2011): Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Eine Implementationsstudie (IAB-Bibliothek Nr. 329). Bielefeld: Bertelsmann.
- Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela; Stephan, Gesine (2011): Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten. IAB-Kurzbericht 12/2011, Nürnberg.

- Buhr, Petra; Lietzmann, Torsten; Voges, Wolfgang (2010): Lange Wege aus Hartz IV? Zur Dynamik von Mindestsicherung unter dem Bundessozialhilfegesetz und dem SGB II. ZeS Report 15 (1), Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.
- Bundesagentur für Arbeit (2012a): Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren – junge Menschen profitieren. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2012b): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht August 2012. Nürnberg.
- Christoph, Bernhard (2008): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II. Informationsdienst Soziale Indikatoren (40), S. 7–10.
- Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen. Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. Sozialer Fortschritt 61 (6), S. 118–126.
- Crimmann, Andreas; Wießner, Frank; Bellmann, Lutz (2010): The German work-sharing scheme. An instrument for the crisis. Conditions of work and employment series, Geneva (25), S. 46.
- Dengler, Katharina; Hohmeyer, Katrin (2010): Maßnahmesequenzen im SGB II – eine deskriptive Analyse. IAB-Forschungsbericht 08/2010, Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2003): Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1516.
- Dietz, Martin; Dittrich, Laura Maria; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2011a): Beschäftigungssicherung durch Arbeitskräftehorten. Sozialer Fortschritt 60 (10), S. 221–231.
- Dietz, Martin; Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2013): Erwerbsformen: Längerfristige Trends und Arbeitsmarkteffekte. Frankfurt am Main: Verband Deutscher Stadtstatistiker VDSt.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2011b): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. Sozialer Fortschritt 60 (1/2), S. 4–15.
- Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 02/2009, Nürnberg.
- Dietz, Martin; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2012): Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt. Aus Politik und Zeitgeschichte (14/15), S. 20–30.
- Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2011): Germany – no country for old workers? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 44 (4), S. 363–376.

- Dornette, Johanna; Rauch, Angela (2010): Equal rights and equal duties? Activating labour market policy and the participation of people with disabilities after the reform of the German welfare state. *Journal of Social Policy* 39 (1), S. 53–70.
- Eberwein, Wilhem; Tholen, Jochen (1988): Die Selektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Handlungsspielräume der Arbeitsvermittler. *WSI-Mitteilungen* (5), S. 280–290.
- Elkeles, Thomas; Seifert, Wolfgang (1993): Arbeitslose und ihre Gesundheit: Langzeitanalysen für die Bundesrepublik Deutschland. *Sozial- und Präventivmedizin* 38 (2), S. 148–155.
- Fahr, René; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions. *German Economic Review* 10 (3), S. 284–316.
- Fehr, Sonja (2012a): Bildung und Arbeitsmarktintegration. In: Grimm, Andrea; Lange, Joachim (Hrsg.): Kein Nachwuchs für Hartz IV! Bildung für Kinder an den Schnittstellen von SGB II, SGB VIII und Schulpolitik: Evangelische Akademie Rehburg-Loccum, S. 7–30.
- Fehr, Sonja (2012b): Ohne Moos nichts los? Zugang junger Menschen zu Freizeitaktivitäten. *Sozialer Fortschritt* 11 (12), S. 297–306.
- Fehr, Sonja; Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform. *WSI-Mitteilungen* 64 (5), S. 211–217.
- Figlesthler, Carmen; Zahradnik, Franz (2012): Prekäre Reziprozität – Wie deuten junge Menschen im Arbeitslosengeld-II-Bezug die Wechselbeziehung mit der Institution? In: Bereswill, Mechthild; Figlesthler, Carmen; Haller, Lisa Yashodhara; Perels, Marko; Zahradnik, Franz (Hrsg.): Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat – Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 255–272.
- Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert (2006): Get training or wait? Long-run employment effects of training programs for the unemployed in West Germany.
- Fitzenberger, Bernd; Völter, Robert (2007): Long-run effects of training programs for the unemployed in East Germany. *Labour Economics* 14 (4), S. 730–755.
- Freier, Carolin; Promberger, Markus (2011): Qualitative Explorationsstudie zur Sozialen Aktivierung in der BRD (unveröffentlichtes Manuskript). Nürnberg.
- Fuchs, Benjamin (2012): Gründe des Zugangs in Arbeitslosengeld II: Wege in die Grundsicherung. IAB-Kurzbericht 25/2012, Nürnberg.
- Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Weber, Enzo; Zapf, Ines; Zika, Gerd (2012): Arbeitsmarktprognose 2012: Der Aufwärtstrend flacht ab. IAB-Kurzbericht 03/2012, Nürnberg.

- Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Weigand, Roland; Zika, Gerd (2013): IAB-Prognose 2013: Der Arbeitsmarkt bekommt konjunkturellen Rückenwind. IAB-Kurzbericht 06/2013, Nürnberg.
- Fuchs, Johann; Weber, Brigitte (2010): Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve – Aktualisierte Schätzungen. IAB-Forschungsbericht 11/2010, Nürnberg.
- Garcia, Marisol; Kazepov, Yuri (2002): Why some people are more likely to be on social assistance than others. In: Saraceno, Chiara (Hrsg.): Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes. Bristol: The Policy Press, S. 127–172.
- Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2010): Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise. Wirtschaftsdienst 90 (11), S. 728–734.
- Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010, Nürnberg.
- Grün, Carola; Mahringer, Helmut; Rhein, Thomas (2011): Low-wage jobs: a means for employment integration of the unemployed? Evidence from administrative data in Germany and Austria. IAB-Discussion Paper 01/2011, Nürnberg.
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2011): Leiharbeit und befristete Beschäftigung: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. IAB-Kurzbericht 04/2011, Nürnberg.
- Haller, Stefanie; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2010): Einstiegsgeld als Gründungsförderung: Teilnehmerstrukturen und Determinanten der Förderleistung. IAB-Forschungsbericht 09/2010, Nürnberg.
- Hartig, Martina; Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2008): Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25-jährigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger erhöhen sie die Beschäftigungschancen? IAB-Forschungsbericht 06/2008, Nürnberg.
- Heinz, Walter R.; Behrens, Johann (1991): Statuspassagen und soziale Risiken im Lebensverlauf; das Forschungsprogramm des Sfb 186. Bios, Zeitschrift für Biographieforschung und Oral History (4), S. 121–139.
- Hertweck, Matthias S.; Sigrist, Oliver (2013): The aggregate effects of the Hartz Reforms in Germany. SOEPpapers 532, Berlin.
- Hillmann, Katja (2009): Does the Hartz IV Reform have an Effect on Matching Efficiency in Germany? A Stochastic Frontier Approach. Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 22295, München.
- Hillmert, Steffen (2006): Übergänge zwischen Schule und Arbeitsmarkt: Ergebnisse der Westdeutschen Lebensverlaufsstudie. In: Friedrich-Ebert-Stiftung; IAB (Hrsg.): Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 10–20.

- Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt – Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. IAB-Forschungsbericht 03/2010, Nürnberg.
- Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2012): Zwischen „Hartz IV“ und geförderter Beschäftigung – Positionierung und Teilhabeerleben im reformierten Sozialstaat. In: Bereswill, Mechthild; Figlesthler, Carmen; Haller, Lisa Yashodhara; Perels, Marko; Zahradnik, Franz (Hrsg.): Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 273–291.
- Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. WSI-Mitteilungen 65 (2), S. 94–102.
- Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. IAB-Discussion Paper 24/2009, Nürnberg.
- Hohendanner, Christian (2010): Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung: Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? IAB-Kurzbericht 14/2010, Nürnberg.
- Hohendanner, Christian (2011a): Ein-Euro-Jobs und reguläre Beschäftigung. Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 231 (2), S. 210–246.
- Hohendanner, Christian (2011b): One-Euro-Jobs and Perceived Social Exclusion. In: Beschäftigungsformen jenseits der Normalarbeit. Analysen auf Basis von Betriebs- und Individualdaten, Dissertation. S. 83–114. Universität Erlangen-Nürnberg,
- Hohendanner, Christian; Klemm, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank (2010): Vom Ein-Euro-Jobber zum „regulären“ Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zeitschrift für Evaluation 9 (2), S. 257–276.
- Hohmeyer, Katrin (2009): Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter? IAB-Discussion Paper 20/2009, Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin; Kopf, Eva; Fiebig, Mareike; Grüttner, Michael (2012): Pflegetätigkeiten von Personen in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug. Eine deskriptive Betrachtung. IAB-Forschungsbericht 10/2012, Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion Paper 21/2010, Nürnberg.

- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung. IAB-Kurzbericht 09/2012, Nürnberg.
- Holst, Elke; Schupp, Jürgen (1997): Hohe Fluktuation in der Stillen Reserve. DIW-Wochenbericht 64 (47), S. 921–928.
- Holst, Elke; Schupp, Jürgen (2000): Stille Reserve wichtig für die Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland. DIW-Wochenbericht 67 (29), S. 457–465.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2010): Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das IAB. Nürnberg.
- Jacob, Marita (2006): Von der Schule in den Beruf: Individuelle Erfahrungen, Verlaufsmuster und Strukturen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 6–8.
- Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Wirkungsanalyse: Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht 24/2007, Nürnberg.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010. Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. IAQ-Report (1).
- Kettner, Anja; Rebien, Martina (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 19/2007, Nürnberg.
- Kettner, Anja; Rebien, Martina (2011): Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen. WSI-Mitteilungen 5/2011.
- Klemm, Matthias; Sowa, Frank; Hohendanner, Christian; Promberger, Markus (2009): Hartz-IV-Reform. Arbeitsgelegenheiten im „Netz der Akteure“: Befunde aus der Praxis. Neue Praxis (1), S. 67–76.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2010): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise. Wirtschaftsdienst 90 (9), S. 632–634.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012a): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt? Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 132 (1), S. 89–121.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012b): The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployed. Scottish Journal of Political Economy 59 (1), S. 90–114.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

- Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Bielefeld: Bertelsmann.
- Koller, Lena (2011a): Hartz IV und der Niedriglohnsektor: Bei vielen bleibt das Stück vom Kuchen gleich. IAB-Forum (1), S. 34–39.
- Koller, Lena (2011b): Lohnmobilität alleinstehender SGB-II-Leistungsempfänger. IAB-Discussion Paper 05/2011, Nürnberg, 42 S.
- Koller, Lena; Neder, Nadja; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark (2012): Selbstständige in der Grundsicherung: Viel Arbeit für wenig Geld. IAB-Kurzbericht 22/2012, Nürnberg.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht 14/2011, Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina; Trübswetter, Parvati (2011): Dynamik auf den europäischen Arbeitsmärkten: Sind unsichere Verträge der Preis für mehr Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 25/2011, Nürnberg.
- Kopf, Eva (2009): Short-term training variety for welfare recipients: the effects of different training types. IAB-Discussion Paper 17/2009, Nürnberg.
- Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an. IAB-Kurzbericht 23/2009, Nürnberg.
- Kopf, Eva; Zabel, Cordula (2012): Förderung von Frauen im SGB II: Orientierung an alten Rollenmustern? IAB-Forum (1), S. 38–45.
- Krugman, Paul (2009): Free to Lose. New York Times, New York.
- Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sozialer Fortschritt 58 (1), S. 9–19.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2009): Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise. Sozialer Fortschritt 58 (11), S. 249–257.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen – Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors: öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme 02/2013, Nürnberg.
- Launov, Andrey; Wälde, Klaus (2010): Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationarity Unemployment Benefits. IZA Discussion Paper 4958, Bonn.
- Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2007): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany after Unification. German Economic Review 8 (4), S. 468–507.
- Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2011): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. Journal of the European Economic Association 9 (4), S. 742–784.

- Lehmer, Florian; Ziegler, Kerstin (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht 13/2010, Nürnberg.
- Lietzmann, Torsten (2010): Zur Dauer der Bedürftigkeit von Müttern – Dauer des Leistungsbezugs im SGB II und Ausstiegsschancen. IAB-Discussion Paper 08/2010, Nürnberg.
- Lietzmann, Torsten (2011): Kinder und Arbeitsmarktintegration der Eltern – und die Rolle der Kinderbetreuung. In: Lange, Joachim (Hrsg.): Loccumer Protokolle: Die Schnittstellen von SGB II und SGB VIII. Kinderbetreuung und Arbeitsmarktintegration als Win-Win-Situation. Rehbürg-Loccum: Evangelische Akademie, S. 9–29.
- Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2011): Grundsicherung und Einkommensarmut: Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände. IAB-Kurzbericht 06/2011, Nürnberg.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2010): „Wenn Sie nicht selber etwas wollen, dann passiert gar nichts“: aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Grenzen der ‚Individualisierung‘ von Arbeitslosigkeit. Zeitschrift für Rechtssoziologie 31 (1), S. 21–38.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2012): Der kooperative Sozialstaat als Form der Governance: Deutungsmuster von Fallmanagern in der Arbeitsverwaltung. In: Bora, Alfons; Münte, Peter (Hrsg.): Mikrostrukturen der Governance. Baden-Baden: Nomos S. 137–162.
- Marquardsen, Kai (2007): Was ist „Aktivierung“ in der Arbeitsmarktpolitik? WSI-Mitteilungen 60 (5), S. 259–265.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Personalauswahl: Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen. IAB-Kurzbericht 09/2013, Nürnberg.
- Möller, Joachim (2010): The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 42 (4), S. 325–336.
- Müller, Anne; Rebien, Martina (2013): Zuverlässig, flexibel, motiviert? Ein-Euro-Jobber aus Sicht der Betriebe. Zeitschrift für Sozialreform (im Erscheinen).
- Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia (2010): Job search monitoring, inactivity and reservation wages. Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin.
- Nübling, Matthias; Andersen, Hanfried H.; Mühlbacher, Axel (2006): Entwicklung eines Verfahrens zur Berechnung der körperlichen und psychischen Summenskalen auf Basis der SOEP-Version des SF 12 (Algorithmus). DIW Berlin, German Institute for Economic Research.
- Osiander, Christopher (2010): Anspruchslöhne bei Empfängern des Arbeitslosengeldes II. Wirtschaftsdienst 90 (4), S. 235–239.

- Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011a): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung – Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. IAB-Discussion Paper 15/2011, Nürnberg.
- Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011b): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. Zeitschrift für Sozialreform 57 (2), S. 149–173.
- Pfeiffer, Sabine (2004): Arbeitsvermögen. Ein Schlüssel zur Analyse (reflexiver) Informatisierung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Ritter, Tobias; Schütt, Petra (2009a): Arbeitsvermögen in Zeiten des SGB II – Zwischen Reproduktion und Erosion. In: Seifert, Hartmut; Struck, Olaf (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag, S. 167–188.
- Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Ritter, Tobias; Schütt, Petra (2009b): Soziologische Beiträge zur Arbeitslosenforschung. In: Raithel, Thomas; Schlemmer, Thomas (Hrsg.): Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext 1973 bis 1989. München: Oldenbourg, S. 149–160.
- Pfeiffer, Sabine; Ritter, Tobias; Hirsland, Andreas (2011): Hunger and nutritional poverty in Germany. Quantitative and qualitative empirical insights. Critical public health, online first, S. 12.
- Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus (2013): Selbständig statt leistungsberechtigt. Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern IAB-Forschungsbericht 3/2013, S. 136.
- Popp, Sandra; Schels, Brigitte; Wenzel, Ulrich (2006): Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II: Viele können noch gar nicht aktiviert werden. IAB-Kurzbericht 26/2006, Nürnberg.
- Promberger, Markus (2012): Mythos der Vollbeschäftigung und Arbeitsmarkt der Zukunft. Aus Politik und Zeitgeschichte (14/15), S. 30–38.
- Promberger, Markus; Wenzel, Ulrich; Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Hirsland, Andreas (2008): Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit. WSI-Mitteilungen (2), S. 70–76.
- Promberger, Markus; Wübbeke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht 15/2012, Nürnberg.
- Rauch, Angela; Wuppinger, Johanna (2011): Was passiert nach der Maßnahme? IAB-Studie untersucht die Arbeitsmarktintegration erwachsener Rehabilitanden. Rehavision. Chancen und Perspektiven der Beruflichen Rehabilitation (1), S. 5.
- Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011): Zur Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus der betrieblichen Perspektive. WSI-Mitteilungen 64 (5), S. 218–225.

- Rhein, Thomas (2013): Erwerbseinkommen: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. IAB-Kurzbericht 15/2013, Nürnberg.
- Romeu Gordo, Laura; Wolff, Joachim (2010): Creating employment or keeping them busy? An evaluation of training programs for older workers in Germany. Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin.
- Rothe, Thomas (2010): Tägliche Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Wirtschafsdienst 90 (1), S. 64–66.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel (2007): Typisierung von SGB II Trägern. IAB-Forschungsbericht 01/2007, Nürnberg.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel (2008): „Den Arbeitsmarkt“ gibt es nicht – Arbeitsmarkregionen des SGB II im Vergleich. In: (Hrsg.): Jahrbuch für Regionalwissenschaft, S. 93–108.
- Sachverständigenrat Zur Begutachtung Der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2007): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat Zur Begutachtung Der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden.
- Schels, Brigitte (2008): Junge Erwachsene und Arbeitslosengeld II: Hilfebezug in jungen Jahren verfestigt sich viel zu oft. IAB-Kurzbericht 22/2008, Nürnberg.
- Schels, Brigitte (2009): Job Entry and the Ways Out of Benefit Receipt of Young Adults in Germany. IAB-Discussion Paper 16/2009, Nürnberg.
- Schels, Brigitte (2011): Young Beneficiaries' Routes Off Benefits through Labour Market Integration: The Case of Germany. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 44 (3), S. 261–278.
- Schels, Brigitte (2012): Arbeitslosengeld-II-Bezug im Übergang in das Erwerbsleben. Lebenslagen, Beschäftigungs- und Ausbildungsbeteiligung junger Erwachsener am Existenzminimum (Dissertation). Wiesbaden: Springer VS.
- Schmähl, Winfried (2011a): Quo vadis „Gesetzliche Rentenversicherung“? – Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach einem grundlegenden „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Alterssicherungspolitik. Deutsche Rentenversicherung 66 (3), S. 216–233.
- Schmähl, Winfried (2011b): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009 In: Eichenhofer, Eberhard; Rische, Herbert; Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI (HDR, Kap. 6). Köln: Luchterhand, S. 169–249.
- Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper 19/2008, Nürnberg.

- Schneider, Julia (2010): Activation of Welfare Recipients. Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-Employment and Health. FU-Online-Dissertation, Berlin.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. Sozialer Fortschritt 61 (9), S. 213–220.
- Schütt, Petra; Ritter, Tobias; Pfeiffer, Sabine; Hirsland, Andreas; Hacket, Anne (2011): Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen: Organisationsbezogenes Arbeitsvermögen als Faktor für Beschäftigungsfähigkeit. ARBEIT. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 4/2011, S. 277–291.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011a): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht 18/2011, Nürnberg.
- Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek Nr. 330, Bielefeld: Bertelsmann.
- Sell, Stefan (1999): Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „black box“-Problem. Wissensdefizite auf der Meso- und Mikroebene. In: Lamnek, Siegfried (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“. Opladen: Leske + Budrich, S. 446–464.
- Solga, Heike (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus ökonomischer und soziologischer Perspektive. Opladen.
- Sowa, Frank; Klemm, Matthias; Freier, Carolin (2012): ‚Ein-Euro-Jobs‘ in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen. IAB-Forschungsbericht 15/2012, S. 142.
- Statistisches Bundesamt (2008): Bildungsstand der Bevölkerung. Wiesbaden.
- Tisch, Anita (2010): Kundenzufriedenheit im SGB II: Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. IAB-Kurzbericht 07/2010, Nürnberg.
- TNS Infratest Sozialforschung (2007): Altersvorsorge in Deutschland (AVID) 2005: Alterseinkommen und Biografie. Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Wenzel, Ulrich (2008): Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen. Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II. Zeitschrift für Sozialreform 54 (1), S. 57–78.

- Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger. *Wirtschaft und Statistik* 11/2009, S. 1080–1098.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 02/2008, Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. IAB-Forschungsbericht 11/2012, Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton (2008): Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany. IAB-Discussion Paper 20/2008, Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Popp, Sandra; Zabel, Cordula (2010): Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche – hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung WSI-Mitteilungen 63 (1), S. 11–18.
- Wübbecke, Christina (2011): The limitations of activation policies. *Unemployment at the end of working life. Ageing and Society* 31 (6), S. 977–1002.
- Wuppinger, Johanna; Rauch, Angela (2010): Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Rahmen beruflicher Rehabilitation – Maßnahmeteilnahme, Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiko. IAB-Forschungsbericht 01/2010, Nürnberg.
- Wzb/infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006, Berlin/Bonn.
- Zabel, Cordula (2011): Alleinerziehende ALG-II-Empfängerinnen mit kleinen Kindern: Oft in Ein-Euro-Jobs, selten in betrieblichen Maßnahmen. IAB-Kurzbericht 21/2011, Nürnberg.
- Zabel, Cordula (2012): Beschäftigungswirkung von Maßnahmen im SGB II: Alleinerziehende profitieren am meisten von Weiterbildung. IAB-Kurzbericht 12/2012, Nürnberg.
- Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Götz, Susanne (2012): „Und dann haben sie mir alles gesperrt“ – sanktionierender Wohlfahrtsstaat und Lebensläufe junger Arbeitsloser. In: Mansel, Jürgen; Speck, Karsten (Hrsg.): *Jugend und Arbeit. Empirische Bestandsaufnahmen und Analysen*: Beltz, S. 157–174.
- Zapf, Ines; Herzog-Stein, Alexander (2011): Betriebliche Einsatzmuster von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession. WSI-Mitteilungen 64 (2), S. 60–68.

Anhang

Anhang A: Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2012⁴¹

Judith Bendel-Claus

Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

(Inkrafttreten am 01.01.2009)

Wesentliche arbeitsmarktpolitische Inhalte:

- Einführung eines Vermittlungsbudgets
- Beauftragung von Trägern mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung
- Regelungen zum Profiling und zur Eingliederungsvereinbarung
- Einführung eines „Experimentiertopfes“
- Rechtsanspruch zur Förderung eines nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses
- Verlängerung der Erprobungsfrist für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Ältere
- Regelung zum Einsatz der Instrumente zur Arbeitsförderung nach SGB III auch im SGB II
- Einführung der Freien Förderung

Das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente setzt das 2005 im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbarte Reformkonzept am Arbeitsmarkt fort. Auf der Grundlage von Wirksamkeitsanalysen soll die aktive Arbeitsmarktpolitik neu ausgerichtet werden. Die Weiterentwicklung und Reduzierung unwirksamer oder sogar kontraproduktiver Arbeitsmarktinstrumente soll zu effizientem und effektivem Einsatz der Mittel der Beitrags- und Steuerzahler in der Arbeitsförderung des Bundes führen. Das Gesetz sieht zur Umsetzung der Grundsätze der Arbeitsförderung die Vereinbarung von Rahmenzielen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vor, die spätestens zu Beginn einer Legislaturperiode überprüft werden.

Schwerpunkte des Gesetzes sind die Stärkung der Arbeitsvermittlung, die Weiterentwicklung wirksamer Arbeitsmarktinstrumente, die Abschaffung ineffizienter

⁴¹ Dieser Beitrag ist eine Aktualisierung und Auswahl der das SGB II betreffenden Gesetzesänderungen aus: Bendel-Claus, Judith; Kress, Ulrike (2012): Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2011. In: H. Brücker et al. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten, IAB-Bibliothek Nr. 334, Bielefeld: Bertelsmann, S. 93–137.

Arbeitsmarktinstrumente, die Neuordnung und Modifizierung der Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II. Die Änderungen betreffen sowohl Bestimmungen des SGB III als auch des SGB II.

Um eine einzelfallbezogene, flexible Förderung der Anbahnung bzw. Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu ermöglichen, wird ein Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) eingeführt. Ausbildungssuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose sollen so stärker ihrem individuellen Bedarf entsprechend aus dem Budget ihrer Agentur für Arbeit gefördert werden können. Das Budget ersetzt eine Vielzahl von Einzelregelungen der aktiven Arbeitsförderung (insbesondere Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung sowie alle Mobilitätshilfen). Es soll dem Vermittler oder Fallmanager mehr Handlungsspielraum geben, um sich auf die Beseitigung der Vermittlungshemmnisse und die Integration in Beschäftigung zu konzentrieren.

Die Einführung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) soll es den Fachkräften in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen ermöglichen, flexibler als bisher private Dritte bei der Vermittlung und Betreuung ihrer Kunden einzuschalten. Die neue Maßnahme bündelt bereits bestehende Elemente entsprechender Instrumente (Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III, Personal-Service-Agenturen nach § 37c SGB III, Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Absatz 3a SGB III). Ihr Ziel ist es, die berufliche Eingliederung durch Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung, Heranführung an eine selbständige Tätigkeit oder Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme zu unterstützen.

§ 37 SGB II sieht vor, dass die Agentur für Arbeit unverzüglich nach der Ausbildungssuchendmeldung oder Arbeitsuchendmeldung zusammen mit dem Ausbildungssuchenden oder Arbeitsuchenden eine Potenzialanalyse zu erstellen hat, die dessen für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale, seine beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung festhält. In einer Eingliederungsvereinbarung, die die Agentur für Arbeit zusammen mit dem Ausbildungssuchenden oder Arbeitsuchenden trifft, werden das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur und die Eigenbemühungen des Kunden sowie die vorgesehenen Leistungen festgelegt.

Um neue arbeitsmarktpolitische Handlungsansätze zu erschließen, stellt ein „Experimentiertopf“ begrenzt Mittel für die Erprobung innovativer Maßnahmen zur Verfügung (§ 421h SGB III). Die Umsetzung und die Wirkung dieser Modellprojekte sind zu beobachten und auszuwerten. Die Regelung ist bis 31.12.2013 befristet.

Zur Verbesserung der beruflichen Eingliederungschancen wird mit dem Gesetz ein Rechtsanspruch auf Förderung der Vorbereitung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses für Auszubildende ohne Schulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme eingeführt (§ 61a SGB III). Dies gilt auch für erwachsene Arbeitnehmer, die den Zugang zur Förderung über den Bildungsgutschein erhalten.

Neu gefasst wurden die Vorschriften zur Förderung benachteiligter Jugendlicher beim Übergang in die Berufsausbildung (§§ 240 ff. SGB III). Im Falle eines Ausbildungsabbruchs sind die Träger nun verpflichtet, dem Jugendlichen erfolgreich absolvierte Teilqualifizierungen zu bescheinigen. Teilnehmer an ausbildungsbegleitenden Hilfen können bis zur Aufnahme einer Anschlussausbildung in der Maßnahme bleiben.

Als unwirksam eingeschätzte und wenig genutzte Instrumente wurden abgeschafft. Dies sind u. a. der Einstellungszuschuss bei Neugründungen von Unternehmen aus Arbeitslosigkeit, die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Einsatz eines Arbeitslosen als Vertretung im Wege der sogenannten „Job-Rotation“, die Regelungen zur institutionellen Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung, die Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung bei Teilnahme an ausbildungsbegleitenden Hilfen und beschäftigungsbegleitenden Eingliederungshilfen.

Hingegen wurde die Erprobungsfrist der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen „Eingliederungszuschuss“ und „Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer“ bis Ende 2010 verlängert (§§ 421f und 421j SGB III).

Mit dem Gesetz soll ein ganzheitlicher, rechtsübergreifender Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden. Die meisten Leistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch können auch weiterhin für erwerbsfähige Leistungsberechtigte eingesetzt werden.

Der § 16 SGB II „Leistungen zur Eingliederung“ wurde durch Aufspaltung präzisiert. Im § 16a–e werden die kommunale Eingliederungsleistung, das Einstiegsgeld, Ar-

beitsgelegenheiten, die Förderung von Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungszuschuss für Arbeitgeber geregelt. Das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) wurde für den Rechtskreis SGB II abgeschafft.

Mit der Neuregelung werden die „sonstigen weiteren Leistungen“ aus § 16 SGB II Absatz 2 abgeschafft und unter anderem durch § 16f „Freie Förderung“ ersetzt. Mit ihr wird den Agenturen für Arbeit gestattet, zehn Prozent der auf sie entfallenden Eingliederungsmittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für Freie Förderung einzusetzen. Hiermit können Maßnahmen unterstützt werden, die lokale Gegebenheiten stärker berücksichtigen oder innovative Projekte stärken. Bei Leistungen an Arbeitgeber unterliegen sie jedoch der Vorgabe, Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Maßnahmeinhalte dürfen nicht kombiniert oder modularisiert werden und die Maßnahmen dürfen gesetzliche Leistungen nicht umgehen oder aufstocken.

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Migrationshintergrund, die nicht über eine für Erwerbstätigkeit ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache verfügen, werden mit dem Gesetz zur Teilnahme an einem Sprachkurs des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verpflichtet.

IAB-Stellungnahme

„Für eine Bewertung des Gesetzentwurfs ist zu beurteilen, ob die Neuregelungen dazu beitragen, die Ziele des SGB II und SGB III bei grundsätzlich knappen Mitteln besser als bisher zu erreichen, und ob es Alternativen zu den Änderungen gibt. Die Neuregelungen entziehen sich zum Teil einer wissenschaftlichen Bewertung. Das betrifft beispielsweise die geplante Formulierung von Rahmenzielen zwischen BMAS und BA, bei der Output-Ziele im Vordergrund stehen sollen. Ob sich Effektivität und Effizienz der Arbeitsförderung hierdurch verbessern, lässt sich wissenschaftlich nicht prognostizieren. Allerdings wäre es aus Sicht der Wissenschaft wünschenswert, nicht ausschließlich kurzfristige Performanzziele und -indikatoren zu formulieren. Diese sind zwar leicht messbar, stehen aber kaum im Zusammenhang mit kausalen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik. Ein weiteres zentrales Element sind Neuregelungen, durch die einige Instrumente a) für die Vermittler flexibler und leichter handhabbar und b) für Arbeitslose und Arbeitsuchende leichter verständlich werden sollen. Mit dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III ist im Rechtskreis des SGB III grundsätzlich eine flexiblere und passgenauere Gestaltung einiger Leistungen für Arbeitslose möglich. Dies gilt aber nicht im gleichen Maße für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB II. Für sie treten verschiedene gesetzliche Neuregelungen in Kraft, die die bisherige sehr flexible Leistungserbringung durch

die sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II ablösen. Damit wird der gesetzliche Rahmen für die Erbringung solcher Leistungen zwar insgesamt klarer gefasst. Ob mit der Neugestaltung eine bessere Wirkung im Sinne einer besseren Eingliederung in Arbeit oder einer verbesserten sozialen Integration erzielbar ist, kann aber nicht a priori beurteilt werden. Abgeschafft werden durch die Neuregelung insbesondere wenig genutzte Instrumente; andere Instrumente wurden mit dem Ziel der Flexibilisierung zusammengefasst. Wie aufgezeigt wurde [vgl. IAB-Stellungnahme 2008, S. 28, Anm. d. Verf.], hätte hier aber das Potenzial für weitere Vereinfachungen bestanden. Was die Veränderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildungsförderung angeht, ist die Konzentration auf Bildungsgutscheine kritisch zu sehen, da gerade bildungsferne Gruppen durch das Instrument überfordert sein könnten. Auch bei einer Vorbereitung auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind die spezifischen Ausgangsbedingungen der potenziellen Teilnehmer zu bedenken. Schließlich weisen Evaluationsergebnisse des IAB darauf hin, dass viele arbeitsmarktpolitische Instrumente des SGB III auch im Rechtskreis des SGB II wirkungsvoll eingesetzt werden. Es wäre zudem grundsätzlich denkbar, Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung, die sich eher an Langzeitarbeitslose richten sollten und zum Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit dienen sollen (wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante), zu einem in beiden Rechtskreisen geltenden Instrument zusammenzuführen. Dazu müsste ein Rahmen gesetzt werden, innerhalb dessen eine unterschiedliche Anwendung des Instruments für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III und erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis des SGB II erfolgen kann. Zusätzlich zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im engeren Sinne, die vorrangig auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, sind im Rechtskreis SGB II weitere Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten für besonders arbeitsmarktferne Personen erforderlich. Die Wirksamkeit mit Blick auf die für diese Gruppe häufig im Vordergrund stehenden Ziele der sozialen Stabilisierung und der Beschäftigungsfähigkeit muss auch bei diesen Instrumenten genau beobachtet werden.“ (IAB-Stellungnahme 2008, S. 30 f.)

Parlamentaria

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache 16(11)1196 vom 19.11.2008 (enthalten in: Dr. 6(11)1187 vom 21.11.2008), S. 25–32.

Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 64 vom 29.12.2008, S. 2917 ff.

Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 16/10810 vom 08.11.2008.

IAB-Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht 02/2008, Nürnberg.

Steinke, Joß; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Osiander, Christopher; Dony, Elke; Güttler, Detlef; Hesse, Claudia; Knapp, Barbara (2012): Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik – Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler? IAB-Forschungsbericht 02/2012, Nürnberg.

Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

(Inkrafttreten am 01.01.2010)

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Festlegung der Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung für Empfänger der Grundsicherung für Arbeit für das Jahr 2010 auf bundesdurchschnittlich 23,6 Prozent

Das Sechste Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch legt die Beteiligung des Bundes an den Unterkunfts- und Heizkosten für Empfänger der Grundsicherung für Arbeit für das Jahr 2010 auf bundesdurchschnittlich 23,6 Prozent fest.

Im Jahr 2010 betragen die Sätze im Land Baden-Württemberg 27,0 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 33,0 vom Hundert und in den übrigen Ländern 23,0 vom Hundert.

Der Bund beteiligt sich nach § 46 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für Arbeitslosengeld-II-Empfänger, die die Kommunen nach § 22 SGB II erbringen. Das Entlastungsziel beträgt 2,5 Mrd. Euro jährlich. Seit 2007 ist gesetzlich geregelt, dass die Höhe der Bundesbeteiligung anzupassen ist, wenn sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Jahresdurchschnitt um mehr als 0,5 Prozent verändert hat. Da sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im maßgebenden Zeitraum von Juli 2008 bis Juli 2009 um 3,4 Prozent verringert hat, sinkt die Bundesbeteiligung um 2,4 Prozentpunkte auf 23,6 Prozent.

Die gesetzliche Festlegung der Anpassungsformel auf der Grundlage der Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist ein Streitpunkt zwischen Bund und Ländern beziehungsweise Kommunen. Die Mehrheit der Sachverständigen bei der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag am 22.11.2009 bezweifelte, dass die der Berechnung der Beteiligungsquote zugrunde liegende Anpassungsformel geeignet ist, die Kommunen angemessen von ihren Kosten der Arbeitslosigkeit zu entlasten. Sowohl die Heranziehung von retrospektiven Vergleichszahlen über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften aus dem zurückliegenden Jahr als auch die Bezugsgröße „Zahl der Bedarfsgemeinschaft“ wurde als nicht sachgerecht kritisiert und eine Anpassung der Berechnungsformel an die

tatsächlichen Ausgaben für Unterkunft und Heizung gefordert. In seiner Stellungnahme vom 18.11.2009 moniert der Bundesrat, dass die vorgesehene Höhe der Bundesbeteiligung nicht auskömmlich sei, um eine ausreichende Entlastung der Kommunen zu erzielen. Die Bundesregierung dagegen argumentiert, die Anpassungsformel setze bewusst an der Zahl der Bedarfsgemeinschaft an, weil diese Zahl durch die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsmarktentwicklung beeinflusst werde. Steuerung und Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung seien jedoch Aufgabe der Kommunen. Die finanziellen Anreize, die Angemessenheit der Kosten für Heizung und Unterkunft zu prüfen, müssten bei den Kommunen verbleiben. Am 18.12.2009 hat der Bundesrat das nicht zustimmungspflichtige Gesetz mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung in den Vermittlungsausschuss überwiesen. Über den Gesetzentwurf ist keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erzielt worden. Das Gesetz wurde am 04.12.2009 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und trat am 01.01.2010 in Kraft.

Parlamentaria

Sechstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 09.12.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63 vom 14.12.2011, S. 1933.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 30.11.2009 in Berlin, Ausschussdrucksache 17(11)13 vom 30.11.2009.

Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 17/41 vom 18.11.2009.

Härtefallregelung für Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(Inkrafttreten am 03.06.2010)

Das am 09.02.2010 vom Bundesverfassungsgericht gefällte Urteil zu den Regelleistungen nach SGB II verpflichtet den Gesetzgeber, bis spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Regelung im SGB II zu schaffen, die sicherstellt, dass bei Leistungsempfängern auch ein „unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf“ gedeckt wird, der bis dahin im SGB II nicht ausnahmslos erfasst war. Zur Deckung der Lücke in der bisherigen Gesetzgebung wurde unter Berücksichtigung enger Tatbestandsvoraussetzungen der neue Absatz 6 in den § 21 SGB II eingeführt.

Die sogenannte „Härtefallregelung“ fügte die Bundesregierung per Änderungsantrag zum „Geszentwurf zur Abschaffung des Finanzplanungsrates“ hinzu. Das Gesetz wurde am 02.06.2010 verkündet und trat am darauffolgenden Tag in Kraft.

Laut Bundesverfassungsgerichtsurteil kann ein pauschaler Regelleistungsbetrag nach seiner Konzeption nur den durchschnittlichen Bedarf decken. Das Grundgesetz gebietet aber, auch einen besonderen Bedarf zu decken, wenn es im Einzelfall für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich ist. Ein Anspruch auf Deckung eines regelmäßigen Sonderbedarfs entsteht allerdings erst, wenn dieser so erheblich ist, dass die Gesamtsumme der dem Leistungsberechtigten gewährten Leistungen – einschließlich der Leistungen Dritter und unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten des Leistungsberechtigten – das menschenwürdige Existenzminimum nicht mehr gewährleistet.

Der Gesetzgeber übernahm die Tatbestandsvoraussetzungen wörtlich aus dem Urteil. Vor Gewährung der besonderen Leistungen ist daher zu prüfen, ob der Mehrbedarf nicht durch gewährte Leistungen anderer Träger als der Träger der Grundsicherung nach SGB II, Zuwendungen Dritter oder Einsparmöglichkeiten der Leistungsberechtigten gedeckt werden kann.

Anwendungsfälle der Härtefallregelung können laut Gesetzesbegründung zum Beispiel dauerhaft benötigte Hygienemittel bei bestimmten Erkrankungen, Putz- und Haushaltshilfen für körperlich stark beeinträchtigte Personen oder Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts bei getrennt lebenden Eltern sein. Die Gesetzesbegründung formuliert auch Negativbeispiele wie Schulbedarf, Bekleidung/Schuhe in Über- oder Untergrößen, Brille, Zahnersatz und orthopädische Schuhe.

Parlamentaria

Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27.05.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 26 vom 02.06.2010, S. 671.

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 17/983), Bundestagsdrucksache 17/1465 vom 21.04.2010.

Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(Inkrafttreten am 01.01.2011)

Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Fortführung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch Bundesagentur für Arbeit und Kommunen im Bereich der Grundsicherung für Arbeit
- Fortführung der bisherigen und Zulassung weiterer kommunaler Träger (Optionskommunen)
- Verlängerung der Übergangsfrist für Leistungsträger in getrennter Aufgabenwahrnehmung bis Ende 2011
- Verpflichtung der örtlichen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Teilnahme an einem Leistungsvergleich

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20.12.2007 entschieden, dass die gemeinsame Leistungserbringung durch Bundesagentur für Arbeit und Kommunen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Mischverwaltung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Es forderte den Gesetzgeber daher auf, bis Ende 2010 eine verfassungsgemäße Regelung zu finden.

Zudem lief Ende 2010 die im Rahmen einer Experimentierklausel auf sechs Jahre befristete Zulassung von 69 Kommunen als eigenständige Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Der Gesetzgeber musste also auch hier eine Anschlussregelung formulieren.

Die am 27.07.2010 in Kraft getretene Einfügung des Art. 91e GG schuf die Grundlage für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bzw. Gemeinden auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Damit wurde der Fortbestand der Arbeitsgemeinschaften (ARGE), jetzt gemeinsame Einrichtungen genannt, gewährleistet. Das Gesetz setzt den in einer interfraktionellen Arbeitsgruppe erzielten Konsens für eine Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus einer Hand um.

69 Kommunen wurden im Rahmen der Experimentierklausel als eigenständige Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende befristet bis Ende 2011 zugelassen. Das Gesetz ermöglicht diesen Trägern, ihre Aufgaben zeitlich unbefristet fortzusetzen, und erlaubt die Zulassung weiterer kommunaler Träger. Es soll jedoch ein Regel-Ausnahme-Verhältnis gelten: Mindestens drei Viertel der Grundsiche-

rungsstellen sollen gemeinsame Einrichtungen und bis zu einem Viertel Optionskommunen sein.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung, bei der Kommune und Agentur für Arbeit ihren Aufgabenbereich im Rahmen der gesetzlichen Regelungen getrennt voneinander verantworten, gibt es seit Ende der Übergangsfrist (Ende 2011) nicht mehr. Die Träger mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurden ab Januar 2012 in zugelassene kommunale Träger oder gemeinsame Einrichtungen überführt.

Sowohl die gemeinsamen Einrichtungen als auch die zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a führen die Bezeichnung Jobcenter (§ 6d SGB II). Die bislang bestehende Aufgabenteilung zwischen den Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern bleibt unverändert. Die Regelleistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit werden von der Bundesagentur für Arbeit, die sozialflankierenden Leistungen und die Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Kommunen erbracht.

Änderungen erfolgten aber bei der Organisation der Einrichtungen. § 44c SGB II sieht vor, dass jede gemeinsame Einrichtung eine Trägerversammlung hat, in der die Agentur für Arbeit und der kommunale Träger jeweils die Hälfte der Vertreterinnen und Vertreter stellen. Die Trägerversammlung entscheidet über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung. Sie bestimmt den Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung sowie den Beauftragten für Chancengleichheit, berät zu gemeinsamen Betreuungsschlüsseln und trifft Entscheidungen über das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Geschäftsführer erhält weitreichende dienst-, personal- und arbeitsrechtliche Kompetenzen.

Bei jeder gemeinsamen Einrichtung nach § 44b wird ein örtlicher Beirat gebildet. Der Beirat berät die Einrichtung bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen.

Um die Funktionsfähigkeit der Grundsicherung über eine ausreichende Ausstattung mit Fachpersonal zu gewährleisten, werden dem in den Einrichtungen tätigen Personal die Aufgaben für die Dauer von fünf Jahren zugewiesen. Zur Besserstellung des Personals sieht das Gesetz auch die Erstellung von Grundsätzen zur Personalentwicklung, die Einrichtung einer Personalvertretung sowie eines Gleichstellungsbeauftragten vor.

Das Verfahren der Neuzulassung weiterer kommunaler Träger als alleinige Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt eine am 23.08.2010 in Kraft getretene Verordnung (Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung KtEFV). In ihr sind die Zulassungs- und Eignungskriterien festgelegt. Kommunen konnten zum 01.01.2012 als alleinige Träger zugelassen werden, wenn sie bis Ende 2010 einen Antrag gestellt haben, zu 90 Prozent das Personal der Bundesagentur für Arbeit, das bisher in der Arbeitsgemeinschaft beschäftigt war, übernommen und die Eignungskriterien erfüllt haben. Hierfür mussten den zuständigen Länderbehörden Konzepte vorliegen, die die organisatorische Leistungsfähigkeit des Trägers und die Qualifizierung des Personals belegen. Außerdem waren Nachweise vorzulegen, mit welchem Konzept und mit welchem Erfolg der Träger sich arbeitsmarktpolitisch engagiert hat und wie dieses Engagement zukünftig aussehen wird. Zum ersten Januar 2012 sind 41 neue Optionskommunen dazukommen.

Nach § 48a SGB II erhebt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Kennzahlen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit der SGB-II-Träger. Eine am 23.08.2010 in Kraft getretene Verordnung zur Feststellung der Kennzahlen legt das Verfahren des Kennzahlenvergleichs fest, das zu Transparenz und konstruktivem Wettbewerb führen soll. Auf Grundlage der Kennzahlen sollen Zielvereinbarungen zwischen BMAS, zuständigen Landesbehörden und SGB-II-Trägern getroffen werden. Die Zahlen liefern Aussagen zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit, der Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und der Vermeidung des langfristigen Leistungsbezugs. Sie werden monatlich veröffentlicht. Ein Bund-Länder-Ausschuss soll die Durchführung des Kennzahlenvergleichs durch Überprüfung der Aussagekraft und Weiterentwicklung der Kennzahlen begleiten.

Parlamentaria

Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 03.08.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 41 vom 10.08.2010, S. 1112 ff.

Grundgesetz Artikel 91e.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/1940 vom 07.06.2010.

Zusammenstellung der Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010, Ausschussdrucksache 17(11)169 vom 03.06.2010.

Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung – KtEFV) vom 12.08.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 42 vom 13.08.2010, S. 1155.

Verordnung zur Feststellung der Kennzahlen nach § 48a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 12.08.2010. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 42 vom 13.08.2010, S. 1152.

IAB-Literatur

Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp (2012): Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II. IAB-Stellungnahme 03/2012, Nürnberg.

Haushaltsbegleitgesetz 2011

(Inkrafttreten am 01.01.2011)

Wesentliche ausgewählte Inhalte:

- Wegfall des befristeten Zuschlags für Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- Wegfall der Versicherungspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung für Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- Änderungen beim Elterngeld
- Wegfall der Heizkostenzuschüsse beim Wohngeld

Nach Abklingen der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise beschloss die Bundesregierung im Juni 2010 ein Paket von Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 wurden diejenigen Maßnahmen des Sparpakets umgesetzt, die einer fachgesetzlichen Regelung bedurften. Soweit sie den Sozialetat betreffen, werden sie im Folgenden beschrieben.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sah in § 24 SGB II „Abweichende Erbringung von Leistungen“ auch einen auf zwei Jahre befristeten Zuschlag für Personen vor, die zuvor das höhere Arbeitslosengeld bezogen hatten. Dieser sollte den betreffenden Personen den Übergang zum niedrigeren Arbeitslosengeld II erleichtern. Der Zuschlag wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz gestrichen.

Mit dem Gesetz entfällt die Versicherungspflicht der Bezieher von Arbeitslosengeld II zur gesetzlichen Rentenversicherung. Entsprechend zahlen die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende keine Rentenbeiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger.

Künftig wird die Zeit des Bezugs von Arbeitslosengeld II als Anrechnungszeit berücksichtigt, die allerdings unbewertet ist, d. h. es ergibt sich daraus unmittelbar keine Erhöhung der Rente. Mit dem Wegfall der Pflichtbeitragszeiten prognostiziert die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung eine Minderung der monatlichen Rentenzahlung von bis zu 2,09 Euro pro Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II.

Neben einer allgemeinen Absenkung des Elterngeldes ab einem zu berücksichtigenden Einkommen von 1.200 Euro von 67 auf 65 Prozent, sieht das Gesetz die Aufhebung der Anrechnungsfreiheit des Elterngeldes bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II, SGB XII und dem Bundeskindergeldgesetz vor. Elterngeld wird

bei der Berechnung der Leistungshöhe nun in vollem Umfang als Einkommen berücksichtigt.

Der seit Anfang 2009 an Wohngeldempfänger gezahlte Heizkostenzuschuss wird wieder gestrichen. Laut Gesetzesbegründung sind seit Mitte 2008 die Energiepreise gesunken. Im Sinne der Haushaltskonsolidierung sei daher eine Rückführung auf das früher geltende Recht angemessen.

Parlamentaria

Haushaltsbegleitgesetz 2011. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63 vom 14.12.2010, S. 1885 ff.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3030 vom 27.09.2010.

Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, Bundestagsdrucksache vom 26.10.2010.

Bundesregierung: Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken, Eckpunktepapier vom 07.06.2010
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/06/2010-06-07-eckpunktepapier.html> (letzter Abruf 06.06.2013).

Siebttes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

(Inkrafttreten am 01.01.2011)

Wesentlicher Inhalt des Gesetzes:

- Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung von Grundsicherungsempfängern in Höhe von 25,1 Prozent

Das Siebte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch legt die Beteiligung des Bundes an den Unterkunfts- und Heizkosten für Empfänger der Grundsicherung für Arbeit für das Jahr 2011 auf bundesdurchschnittlich 25,1 Prozent fest.

Im Jahr 2011 betragen die Sätze im Land Baden-Württemberg 28,5 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 34,5 vom Hundert und in den übrigen Ländern 24,5 vom Hundert.

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Anpassungsformel berechnet sich die Bundesbeteiligung an den Kosten für Heizung und Unterkunft in Abhängigkeit von der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum hat sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften von Juli 2009 bis Juni 2010 um 2,2 Prozent erhöht. Dementsprechend steigt die Bundesbeteiligung um 1,5 Prozentpunkte.

Bei der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 22.11.2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen im SGB II wurde von kommunaler Seite argumentiert, dass die an den tatsächlichen Ausgaben gemessene Bundesbeteiligungsquote die gesetzlich festgelegte um über zehn Prozentpunkte übersteigen müsse. Die Orientierung ausschließlich an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften habe in den vergangenen Jahren zu einer permanenten Steigerung der Ausgaben geführt.

Wie schon im Verfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch hat der Bundesrat am 17.12.2010 zu dem vom Deutschen Bundestag am 3. Dezember 2010 verabschiedeten Gesetz den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel angerufen, das Gesetz grundlegend zu überarbeiten. Laut Bundesrat bildet der seit 2008 festgeschriebene Anpassungsmechanismus zum einen nicht die tatsächliche aktuelle Kostenentwicklung ab, zum anderen werden retrospektiv zeitlich zurückliegende Daten einbezogen. Er fordert daher weiterhin die Ausrichtung der Anpassungsformel an den tatsächlichen Unterkunfts-kosten.

Die Bundesregierung argumentiert in ihrer Gegenäußerung vom 10.11.2010, sie könne sich der Forderung des Bundesrates nicht anschließen. Das in § 46 SGB II ursprünglich vorgesehene Verfahren, die Höhe der Bundesbeteiligung auf der Grundlage einer jährlichen Be- und Entlastungsrechnung für die Kommunen anzupassen, habe sich als nicht zweckmäßig erwiesen. Der Ende 2006 zwischen Bund und Ländern gefundene und seit 2008 unbefristet geltende Kompromiss, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Bezugsgröße für die Höhe der Bundesbeteiligung zugrunde zu legen, stelle hingegen die Entlastung der Kommunen sicher.

Das Gesetz wurde am 03.12.2010 im Bundestag verabschiedet und trat am 01.01.2011 in Kraft.

Parlamentaria

Siebttes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (7. SGBIIÄndG) vom 21.03.2011. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 12 vom 29.03.2011, S. 452.

Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/4094 vom 09.12.2010.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3631 vom 08.11.2010.

Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

(Inkrafttreten am 01.04.2011, teilweise rückwirkend zum 01.01.2011)

Wichtige ausgewählte Inhalte des Gesetzes:

- Ermittlung von Regelbedarfen durch das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz
- Neuregelung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (ALG II, Mehrbedarfe)
- Neuregelung der Hilfen zum Lebensunterhalt (Unterkunft und Heizung)
- Neustrukturierung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit
- Leistungen zur Bildung und Teilhabe
- Modifizierungen der Sanktionen im SGB II
- Festlegung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung für die Jahre bis 2014

Mit dem Gesetz reagiert der Gesetzgeber auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010, demzufolge die Festlegung der Regelsätze für SGB II und SGB XII nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf ein transparentes und sachgerechtes Verfahren zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erfüllt. Die Regelsätze waren neu zu bemessen, eine Härtefallregelung für Leistungen zur Sicherstellung besonderer Bedarfe vorzusehen, und der besondere Bedarf von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen.

Das am 24.03.2011 als Artikel 1 im „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ verkündete „Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz)“ legt auf der Grundlage von Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 Berechnungsweise und Höhe der Regelbedarfe fest. Bei der Ermittlung der Lebenshaltungskosten für das soziokulturelle Existenzminimum werden zunächst Personen aus der Referenzgruppe ausgeschlossen, die Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII beziehen. Danach werden als Referenzhaushalte für die Ermittlung der Regelbedarfe von Einpersonenhaushalten die unteren 15 Prozent (zuvor 20 Prozent) der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte, von den Familienhaushalten die unteren 20 Prozent berücksichtigt.

Ausgaben für Alkohol und Tabak, Nutzung und Wartung eines PKWs oder Motorrads sowie Urlaubsreisen sind nicht mehr regelbedarfsrelevant. Neu berücksichtigt werden dagegen die Praxisgebühr und Ausgaben für einen Internetanschluss.

Der monatliche Regelsatz für eine alleinstehende oder alleinerziehende Person wird auf 364 Euro (Anhebung um fünf Euro) festgelegt. 328 Euro erhalten Leistungsbe-rechtigte, die verheiratet oder als Lebenspartner gemeinsam einen Haushalt führen. Erwachsene, die keinen eigenen Haushalt führen, z. B. Menschen mit Behinderung im Haushalt ihrer Eltern, erhalten in der neu geschaffenen Regelbedarfsstufe 3 nur noch 80 Prozent des Regelbedarfs (zuvor 100 Prozent). Obwohl der Bedarf von Kin-dern nach der EVS niedriger berechnet wurde, bleibt es bei den in drei Altersstufen gestaffelten Kinderregelsätzen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte auch die jährliche Anpassung der Regelleis-tung entsprechend der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung kritisiert. Die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen erfolgt nun, allerdings zeitversetzt, nach einem Mischindex aus der Preisentwicklung für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen und der Entwicklung der Netto-löhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Zum 01.01.2012 wurde der Regelsatz für eine alleinstehende oder alleinerziehende Person auf 374 Euro, zum 01.01.2013 auf 382 Euro erhöht.

Das Gesetz erkennt einen Mehraufwand von einem Euro je Schultag für die gemein-schaftliche Verpflegung von Schülern und Kindern in einer Kindertagesstätte an.

Das Gesetz verpflichtet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Mit-wirkung von Sachverständigen und des Statistischen Bundesamtes bis Mitte 2013 einen Bericht über die Weiterentwicklung der Regelbedarfsermittlung vorzulegen, in dem Vorschläge zur Abgrenzung der Referenzhaushalte und zur Festlegung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche und für Erwachsene in Mehrpersonenhaus-halten zu erarbeiten sind. Diese Punkte waren im Vermittlungsausschuss strittig.

IAB-Stellungnahme

„Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen kommt der Ge-setzgeber der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nach, die Re-gelsätze verfassungskonform neu zu bemessen. (...) Losgelöst von der Frage, ob die vorgesehene Regelleistung bedarfsdeckend ist und ihre Bestimmung verfassungs-konform erfolgte, zeigt sich, dass die Regelsatzanpassung die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht nennenswert verschlechtert. (...) Ein umstrittener Punkt bei der Bestimmung der sogenannten Referenzgruppe ist die

(Nicht-)Berücksichtigung von Haushalten in verdeckter bzw. verschämter Armut (...)
Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010, Absatz 169). Eine Schätzung der Nichtinanspruchnahme von Anspruchsberechtigten ist aus wissenschaftlicher Sicht möglich. In der EVS könnten also verdeckt arme Haushalte identifiziert und für die weiteren Berechnungen ausgeschlossen werden. Naturgemäß sind solche Schätzungen mit Unsicherheit behaftet. Es erscheint aber nicht überzeugend, entsprechende empirische Verfahren deshalb a priori auszuschließen.

Grundsätzlich und losgelöst von der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Berücksichtigung verdeckt armer Haushalte bei den Berechnungen des Statistikmodells muss sich die Politik entscheiden, ob sie das Grundsicherungsniveau auch am Lebensstandard von Haushalten mit einem Einkommen unterhalb des bisherigen Grundsicherungsniveaus bemessen möchte. Die (Nicht-)Berücksichtigung von verdeckt armen Haushalten führt tendenziell zu (höheren) niedrigeren Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe und schließlich zu (höheren) niedrigeren Regelsätzen sowie zu einer (höheren) niedrigeren Belastung der öffentlichen Haushalte. Damit ist die Höhe des Regelsatzes im aktuellen Berechnungsmodell auch abhängig von der (erfolgreichen) Bekämpfung verdeckter Armut. Des Weiteren ist zu beachten, dass aus ökonomischen Gründen sowie Gerechtigkeitsüberlegungen ein hinreichend hoher Einkommensabstand zu nichtanspruchsberechtigten Haushalten mit niedrigen Erwerbseinkommen wünschenswert ist.

Einen für alle gleichen, objektiven Regelbedarf gibt es nicht. Entsprechend kann die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums nicht wertfrei durch ein rein statistisches Verfahren erfolgen. Letztlich muss der Regelsatz gesellschaftlich definiert und ausgehandelt werden.“

(Bruckmeier et al. 2010a, S. 5 ff.)

Im Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch werden vormals „Hilfebedürftige“ nun „Leistungsberechtigte“ genannt. § 1 übernimmt aus dem SGB XII, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende es Leistungsberechtigten ermöglichen soll, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil gefordert hat.

Als Regelbedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts gelten weiterhin Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie – ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile – sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Neu ist der Passus, dass die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich über die Verwendung der Leistungen entscheiden und dabei das Eintreten unregelmäßig anfallender Bedarfe zu berücksichtigen haben.

Als Mehrbedarfe werden neben der Erstausrüstung für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, der Erstausrüstung für Bekleidung und Erstausrüstungen bei Schwangerschaft und Geburt nun auch die Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten anerkannt.

Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden weiterhin in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit sie angemessen sind. Durch den neu geschaffenen § 22a können die Länder nun die Kreise und kreisfreien Städte ermächtigen, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind oder Pauschalbeträge für Unterkunft- und Heizkosten in ihrem Gebiet festzulegen.

Ziel des Gesetzes war es, die Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurden mit Wirkung vom 01.04.2011 (für bewilligte Fälle ab 01.07.2011) die Erwerbstätigen-Freibeträge neu gestaltet. Die ersten 100 Euro Hinzuverdienst bleiben weiterhin anrechnungsfrei. Von einem Bruttomonatseinkommen zwischen 100 Euro und 1.000 Euro werden nun 20 Prozent freigestellt. Darüber gilt weiterhin ein Selbstbehalt von zehn Prozent. Dies bedeutet eine Besserstellung im Bereich zwischen 800 Euro und 1.000 Euro, in dem zuvor zehn Prozent freigestellt waren.

IAB-Stellungnahme

„Der Gesetzentwurf sieht vor, Anreize zur Annahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug zu erhöhen, indem die Erwerbstätigen-Freibeträge im SGB II neugestaltet werden. (...) Simulationsrechnungen des IAB (Bruckmeier et al. 2010) zeigen, dass von der Reform weder starke Effekte auf das Erwerbsverhalten und die Kosten der Grundsicherung noch auf die Anzahl der von SGB-II-Leistungen abhängigen Haushalte zu erwarten sind. (...) Der Gesetzentwurf strebt eine Verbesserung der Anreize zur Aufnahme einer voll

sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit SGB-II-Bezug an. Sie bewegt sich nach Analysen des IAB im nicht messbaren Bereich und wird demnach verfehlt. (...) Letztlich hängt die politische Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln davon ab, welchen Zielen Vorrang eingeräumt wird: dem Teilhabeziel einer Arbeitsaufnahme (Partizipationseffekt) auch mit geringer Erwerbsbeteiligung, einer Ausweitung des Arbeitsangebots über mehr Wochenstunden (Arbeitsvolumeneffekt) oder dem Ziel, die Sozialausgaben zu begrenzen. Der Gesetzgeber sieht sich hier mit konkurrierenden Zielen konfrontiert. Eine klare Empfehlung aus wissenschaftlicher Sicht kann daher nicht abgegeben werden.“

(Bruckmeier et al. 2010a, S. 7 f.)

In § 28 SGB II wird geregelt, welche Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren zusätzlich zum Regelbedarf auf Antrag erbracht werden können. Kosten für mehrtägige Klassenfahrten, Nachhilfe, persönlichen Schulbedarf, Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Musikunterricht und Teilnahme an Freizeiten können übernommen werden. Antragsteller erhalten in der Regel einen Gutschein. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, die Leistungen durch Direktzahlungen an die Anbieter zu erbringen.

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe können auch für Kinder erbracht werden, die in Haushalten leben, deren Mitglieder keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, jedoch den Kinderzuschlag oder Wohngeld erhalten. Die Abwicklung der Leistungen für Bildung und Teilhabe übernehmen die kommunalen Träger.

Die Erfahrungen der Praxis zwei Jahre nach der Einführung des Bildungspaketes haben gezeigt, dass die Regelungen an einigen Punkten zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führten und die Inanspruchnahme ungewollt erschwerten. Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben beim Dritten und Vierten Runden Tisch zum Bildungspaket und in der Arbeitsgruppe Bildung und Teilhabe des Bund-Länder-Ausschusses Änderungsvorschläge erarbeitet, die in dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 07.05.2013 (in Kraft 01.08.2013) mündeten. Ziel ist es, die Regelungen für die Leistungserbringung zu optimieren.

Der Katalog der Pflichtverletzungen, die sanktioniert werden können, bleibt weitgehend unverändert. Allerdings werden die Sanktionstatbestände durch Aufgliederung des § 31 SGB II klarer formuliert. Ergänzt wird, dass neben dem Abbruch auch der Nichtantritt einer Maßnahme als Pflichtverletzung sanktioniert werden kann.

Die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, wurde aufgrund des Vertragsfreiheitsrechts im Grundgesetz als Sanktionstatbestand gestrichen. Die Nichterfüllung der Pflichten, ob sie nun in einer Eingliederungsvereinbarung oder im sie ersetzenden Verwaltungsakt festgelegt wurden, können zu Absenkung oder Wegfall des Arbeitslosengeldes II führen. Eine Pflichtverletzung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist anzunehmen, wenn sie trotz Belehrung über die Rechtsfolgen (alt) oder deren Kenntnis (neu) ihr Verhalten fortsetzen. Gestrichen wird die Regelung, dass bei wiederholter Pflichtverletzung die Leistungen kumulativ gekürzt werden konnten.

Die Bundesbeteiligung an den Leistungen der SGB-II-Träger für Unterkunft und Heizung ist mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen neu festgelegt worden. Der Vermittlungsausschuss hatte eine Anpassung der Bundesbeteiligung an die tatsächliche Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II empfohlen. Im Rahmen der Vermittlungsgespräche verzichteten die Länder auf ihre Forderung der Abschaffung der Anpassungsformel auf Grundlage der Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Nach der neuen Regelung beträgt die Bundesbeteiligung in den Jahren 2011 bis 2013 im Land Baden-Württemberg 34,4 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 40,4 vom Hundert und in den übrigen Ländern 30,4 vom Hundert der Leistungen. Ab dem Jahr 2014 beträgt diese Beteiligung im Land Baden-Württemberg 31,6 vom Hundert, im Land Rheinland-Pfalz 37,6 vom Hundert und in den übrigen Ländern 27,6 vom Hundert der Leistungen.

Parlamentaria

Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. In: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 12 vom 29.03.2011, S. 453 ff., darin enthalten: Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz).

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 17.05.2010, Ausschussdrucksache 17(11)154 vom 12.05.2011.

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen zur öffentlichen Anhörung am 22. November 2010, Ausschussdrucksache 17(11)309 vom 16. November 2010.

Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. In: Bundesgesetzblatt Teil I 2013 Nr. 23 vom 14.05.2013, S. 1267 ff.

IAB-Literatur

Bruckmeier, Kerstin; Dietz, Martin; Feil, Michael; Hohmeyer, Katrin; König, Marion; Kupka, Peter; Schels, Brigitte; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010a): Arbeitsmarktwirkungen sind gering – Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22.11.2010. IAB-Stellungnahme 07/2010, Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II – Was am Ende übrig bleibt. IAB-Kurzbericht 24/2010.

Dietz, Martin; Koch, Susanne; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. In: Sozialer Fortschritt 60 (1/2), S. 4–15.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010, Nürnberg.

Hofmann, Barbara; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Rauch, Angela; Schreyer, Franziska; Stops, Michael; Wolff, Joachim; Zahradnik, Franz (2011): Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung – Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Juni 2011. IAB-Stellungnahme 05/2011, Nürnberg.

Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

(Inkrafttreten in großen Teilen 01.04.12, Gründungszuschuss 28.12.2011)

Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

- Reduzierung der Zahl und Neugliederung der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung (SGB III)
- Umwandlung des Gründungszuschusses von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung
- Wegfall der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ABM, des Ausbildungsbonus, der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer
- Externe Zulassungserfordernis für alle Träger der Arbeitsförderung
- Neuordnung der öffentlich geförderten Beschäftigung im SGB II
- Wegfall der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante
- Erweiterung der Freien Förderung

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt ist eine umfangreiche Neuordnung der aktiven Arbeitsförderung im SGB III in Kraft getreten. Es setzt damit die Reihe der evaluationsbasierten Instrumentenreformen fort, die zuletzt mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Inkrafttreten 01.01.2009) geregelt wurde. Zielsetzung laut Gesetzesbegründung ist eine höhere Transparenz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die die Handhabung der Maßnahmen erleichtern und für die Adressaten verständlicher machen soll. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit sollen freier in ihren Entscheidungen sein. Die Berücksichtigung regionaler Bedingungen und individueller Voraussetzungen der Leistungsempfänger soll einen passgenauen Zuschnitt der ausgewählten Maßnahme sicherstellen.

Durch Effizienzsteigerung und Einsparungen soll dem von der Bundesregierung 2010 beschlossenen sog. Zukunftspaket, das eine Begrenzung der Haushaltsmittel von 2,5 Mrd. (2012) und 3 Mrd. (2013) für die Bundesagentur für Arbeit vorsieht, Rechnung getragen werden. Ähnliche Förderleistungen werden zusammengefasst, bewährte weiterentwickelt und als nicht zielführend eingeschätzte abgeschafft.

Alle Änderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Recht der Arbeitsförderung gelten grundsätzlich auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Das SGB III bleibt damit das Referenzgesetz für die Eingliederungsleistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Die

zusätzlichen Leistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestehen als Ergänzung fort und sollen die besondere Situation dieser Personengruppe berücksichtigen.

Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt wurde am 27.12.2011 verkündet. In weiten Teilen traten die Neuregelungen im Recht der Arbeitsförderung (SGB III) sowie in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) am 01.04.2012 in Kraft, die Änderungen beim Gründungszuschuss bereits am Tag nach der Verkündung.

Das IAB hat auf die Notwendigkeit eines reduzierten und flexiblen Instrumentenkastens, aber auch auf die wachsende Herausforderung für die Vermittler durch den erweiterten Ermessensspielraum hingewiesen, der sich aus der größeren dezentralen Flexibilität des Instrumenteneinsatzes ergibt:

„Prinzipiell kommt ein übersichtlicherer, aber zugleich flexiblerer Instrumentenkasten den Bedürfnissen der Praxis entgegen. Jede Streichung eines Instruments sollte aber sorgfältig abgewogen werden: Die Wirkungsforschung im SGB II wie im SGB III zeigt, dass die meisten Instrumente wirksam sind – aber stets nur bezogen auf spezifische Förderungsbedarfe. Ein ideales Instrument für alle gibt es nicht. (...)

Einen großen Einfluss auf die Wirkung eines Instruments haben das regionale Umfeld, die Organisation und Qualität der Maßnahme und besonders die Teilnehmerstruktur. Die Ergebnisse zeigen, dass sich der Maßnahmeneinsatz insgesamt noch nicht konsequent genug an dem Zuschnitt des Instruments und den individuellen Bedarfen der Arbeitslosen orientiert. Wird die Regelungsdichte bei Einzelinstrumenten zugunsten größerer dezentraler Flexibilität verringert, wächst die Herausforderung für die Vermittler weiter: Je komplexer und flexibler ein Instrumentenportfolio und je größer der Ermessensspielraum ist, desto höhere Qualifikation braucht es für den sachgerechten Umgang. Die Bedeutung des Instrumenteneinsatzes sollte insgesamt gegenüber intensiven Vermittlungs- und Betreuungsaktivitäten nicht überschätzt werden. Ein umfangreiches Betreuungsangebot und Übergangsmanagement, bei dem auch individuelle Problemlagen wie fehlende Kinderbetreuung oder gesundheitliche Probleme berücksichtigt werden, ist nach wie vor wichtig, um Langzeitbezug zu vermeiden.“
(Koch et al. 2011, S.8)

Der Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsförderung wird in einem neuen dritten Kapitel des SGB III in sieben neuen Abschnitten geordnet. Diese gliedern sich

nun nicht mehr nach Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Trägern, sondern nach bestimmten Arbeitsmarktkontexten, in denen sich die Leistungsberechtigten befinden. Es sind dies Beratung und Vermittlung, Aktivierung und berufliche Eingliederung, Berufswahl und Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung, Aufnahme der Erwerbstätigkeit, Verbleib in Beschäftigung und Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Ein achttes Kapitel regelt die befristeten Leistungen.

Ausgewählte Änderungen im SGB III:⁴²

Beratung und Vermittlung

Das schon 2009 mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ eingeführte Vermittlungsbudget bleibt auch im neuen Gesetz erhalten. Mit ihm wurden bis dahin einzeln geregelte Leistungen zur Anbahnung und Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses abgedeckt. Dasselbe gilt für die Zusammenfassung verschiedener früherer Instrumente zu einem eigenständigen Gesetzesparagrafen „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“.

Bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung wird nun neben der Beauftragung von Trägern durch die Agenturen für Arbeit oder Jobcenter die Ausgabe von „Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen“ als Ermessensleistung ermöglicht (§ 45). Die Ausbildung- und Arbeitsuchenden sollen selbst einen Maßnahmenanbieter auswählen können. Die Entscheidung liegt bei der örtlichen Agentur für Arbeit bzw. Jobcenter – je nach örtlichem Angebot oder persönlichen Voraussetzungen des Förderberechtigten. Wird die Maßnahme bei einem Arbeitgeber durchgeführt, darf sie künftig bis zu sechs (statt bisher vier) Wochen dauern. Die Dauer von Maßnahmen bei einem Träger bleibt weiterhin ungeregt; sie muss nur dem vorgesehenen Zweck und Inhalt entsprechen.

Berufswahl und Berufsausbildung

Die bisher im SGB III sehr verstreut geregelten Maßnahmen für junge Menschen werden nun im dritten Abschnitt „Berufswahl und Berufsausbildung“ zusammengefasst und in Teilen erweitert und flexibilisiert.

Die Förderung durch Berufsorientierungsmaßnahmen (§ 48) wird nun auch für junge Menschen im SGB II aus Beitragsmitteln des SGB III finanziert und damit in die Zuständigkeit der BA überführt. Diese rechtskreisunabhängige Förderung für alle jungen Menschen bei einem zuständigen Träger soll dazu beitragen, eine unter-

42 Für eine detailliertere Darstellung vgl.: Marx, Stefan; Solka, Simone (2012a).

schiedliche Behandlung von Schülerinnen und Schülern und Doppelzuständigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in den Beruf zu vermeiden.

Das seit 2009 modellhaft an 1.000 Schulen erprobte und befristete Instrument der Berufseinstiegsbegleitung (§ 49) für Leistungsschwächere kann seit der Gesetzesänderung als Ermessenleistung flächendeckend angeboten werden. Das Erreichen eines allgemeinen Schulabschlusses, die Berufswahlorientierung, die Suche nach einer Ausbildungsstelle und die Stabilisierung eines Ausbildungsverhältnisses sollen durch Einstiegsbegleiter/-innen unterstützt werden. Allerdings ist für die Ausweitung die Kofinanzierung durch Dritte (insbesondere die Bundesländer) erforderlich.

Bei den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 51) kann nunmehr der Praxisanteil in Form von Praktika je nach individuellem Bedarf erhöht werden. Benachteiligten und behinderten jungen Menschen und jungen Migrantinnen und Migranten wird eine längere Praktikumsphase ermöglicht, um deren Chancen auf einen Ausbildungsplatz zu erhöhen.

Berufliche Weiterbildung

Bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung wurden verschiedene Normen zusammengeführt und modifiziert. Mit Blick auf die Fachkräftesicherung soll der Ausbau der Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gefördert werden.

Die Regelung zur Weiterbildungsförderung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in KMU wird deshalb entfristet (§ 82). Unabhängig vom Alter des Beschäftigten kann mit hälftiger Kostenbeteiligung der Arbeitgeber befristet bis 2014 Weiterbildung gefördert werden (§ 131a). Bei der Förderung der Berufsausbildung oder Weiterbildung von Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung oder mit vier Jahren Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit werden künftig Zeiten der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen berücksichtigt (§ 81).

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Die Regelungen zum Eingliederungszuschuss wurden zusammengefasst und vereinheitlicht (§§ 88 ff.). Mit der Maßnahme können Arbeitgeber bezuschusst werden, um eventuelle „Minderleistungen“ auszugleichen, die durch die Einstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Vermittlungshemmnissen entstehen.

§ 89 legt fest, dass sich Förderhöhe und -dauer nach dem Umfang der Einschränkung der Arbeitsleistung im Verhältnis zu den Anforderungen des Arbeitsplatzes richten.

IAB-Stellungnahme

„Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse

Die aktuell wieder geplante Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse entspricht den Bedürfnissen der Praxis. Dies zeigt eine aktuelle Implementationsstudie, die das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) in Kooperation mit dem IAB durchgeführt hat (Brussig/Schwarzkopf 2011; Kurzfassung Brussig et al. 2011). (...) Ein zentraler Befund der Studie ist: Die seit dem Jahr 2007 erneut erfolgte Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse – mit diversen zusätzlichen Varianten für Ältere und Jüngere – hat sich nicht bewährt. Die neuen Fördervarianten sind über die Arbeitsagenturen und Jobcenter hinaus wenig bekannt geworden. Betriebe sind über die detaillierten Förderbestimmungen kaum informiert; sie verlassen sich auf die Erläuterungen der Vermittlungsfachkräfte.“
(Bellmann et al. 2011, S. 41 f.)

(...)

„Förderbestimmungen

Entscheidend für die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss ist die Beurteilung im Einzelfall. Die bereits erwähnte Implementationsstudie (Brussig et al. 2011) zeigt, dass sich die Vermittlungsfachkräfte bisher mit Förderbestimmungen konfrontiert sahen, die außerordentlich komplex und teilweise unbestimmt sind. Je nach Fördervariante waren bisher Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse zu berücksichtigen. Diese zentralen Begriffe waren allerdings nicht exakt definiert. Minderleistungen am konkreten Arbeitsplatz lassen sich durch Vermittlungsfachkräfte zudem nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand überprüfen; in der Regel verlassen sie sich auf die Begründungen der betrieblichen Personalverantwortlichen. (...) Das aktuelle Gesetzesvorhaben erhöht die Transparenz an die Anforderungen durch die oben bereits diskutierte Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse. Zudem soll, um das Verständnis der Grundnorm zu erhöhen, der Begriff „Vermittlungshemmnisse“ gestrichen werden, da sie durch den Folgetext hinreichend wiedergegeben seien. Der Begriff „Minderleistung“ wird durch „Einschränkungen der Arbeitsleistung“ ersetzt, der Begriff „Eingliederungserfordernis“ durch „Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes“. Damit wird der Gesetzestext zwar umformuliert, inhaltlich bleibt das oben angesprochene Problem der konkreten Überprüfung von „Minderleistungen“ beziehungsweise nun „Einschränkungen am Arbeitsplatz“ allerdings bestehen. Durch die sprachliche Neuregelung wird es für die Vermittlungsfachkräfte nicht einfacher, die genannten Anforderungen in der Praxis zu überprüfen.“

(ebd. S. 42 f.)

Der Gründungszuschuss (§§ 93f), mit dem die Aufnahme einer hauptberuflichen Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit gefördert wird, wurde vollständig von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt. Die Änderung zielt auf eine Ausgabenreduzierung, deren Umfang der Gesetzesentwurf auf rd. 1 Mrd. Euro jährlich beziffert.

Verlängert wurde der bisher für die Förderung erforderliche Restanspruch auf Arbeitslosengeld von bisher 90 auf auf 150 Tage. Eine Veränderung gab es auch bei der Länge der zwei Förderphasen: Die erste, in der der Gründer den Zuschuss in Höhe des Arbeitslosengeldes zuzüglich 300 Euro erhält, wurde von neun auf sechs Monate verkürzt, die zweite, optionale, in der der Gründer nur noch den Zuschuss erhält, von sechs auf neun Monate verlängert. Die mögliche Gesamtförderdauer von 15 Monaten bleibt erhalten.

IAB-Stellungnahme

„Für die Ausgestaltung des Gründungszuschusses als Ermessensleistung spricht die größere Steuerbarkeit hinsichtlich Umfang und Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes. Nach der derzeitigen Regelung in § 57 Abs. 2 SGB III ist die Gewährung des Gründungszuschusses an die Überprüfung der Tragfähigkeit des Gründerprojekts und der Eignung der Gründerperson gekoppelt. Empirisch zeigt sich, dass insbesondere die Tragfähigkeitsprüfung in diesem Sinne intensiv genutzt wird (Bernhard/Wolff 2011). Bei einer Umstellung auf eine Ermessensleistung nimmt die Entscheidungsfreiheit der Arbeitsvermittler – aber auch ihre Entscheidungsverantwortung – deutlich zu. Arbeitsvermittler und arbeitslose Gründungswillige benötigen daher klare und einheitliche Kriterien für die Bewilligung der Förderung. Welche Auswirkungen die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung auf das Förderaufkommen und die Teilnehmerstrukturen haben wird, hängt weitgehend von (bisher noch nicht bekannten) Umsetzungsbestimmungen und verfügbaren Ressourcen ab. Allein durch die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung ist jedoch die Realisierung der im Gesetzesentwurf (Bundestagsdrucksache 17/6277 vom 24.6.2011) avisierten Einsparungen nicht zu erwarten.“

(Bellmann et al. 2011, S. 45 f.)

Verbleib in Beschäftigung

Die während der Wirtschaftskrise eingeführten Sonderregelungen zur Kurzarbeit wurden bereits zum Jahresbeginn 2012 aufgehoben. Bei der Berechnung der Höhe des Kurzarbeitergeldes wurden die zunächst bis Ende 2012 befristeten Sonderbe-

messungsregelungen entfristet übernommen. Ziel ist es, dauerhaft einen Anreiz zu setzen, einen konjunkturbedingten Arbeitsausfall zunächst im Betrieb aufzufangen, ohne dass Kurzarbeit eingeführt werden muss. Bei Arbeitnehmern, die nach betrieblich bedingter Reduzierung der Arbeitszeit und damit einhergehendem Verdienstausschlag in Kurzarbeit gehen müssen, wird zur Berechnung des Kurzarbeitergeldes der höhere Verdienst vor der Beschäftigungssicherungsvereinbarung zugrunde gelegt (Nettoentgeltdifferenz § 106).

Transferträger erhalten eine erfolgsabhängige Pauschale, wenn sie die Teilnehmer an Transfermaßnahmen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermitteln (§ 134). Die Neuregelung gilt zunächst befristet bis 2014, um ihre Wirkung prüfen zu können.

Wegfallende Förderinstrumente

Künftig werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) (§§ 260 bis 271 alt) aufgrund der stark gesunkenen praktischen Relevanz und der von der Forschung konstatierten negativen Wirkung auf den Übergang in ungeforderte Beschäftigung nicht mehr gefördert.

Ebenso entfällt der bis Ende 2013 befristete Ausbildungsbonus (§ 421r alt), mit dem Betriebe, die Jugendliche nach Insolvenz, Stilllegung oder Schließung ihres Ausbildungsbetriebes eingestellt hatten, gefördert werden konnten.

Die Regelung zur Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer ab 50 Jahren (§ 417 neu, §§ 421j SGB III alt), die Lohneinbußen von vormals Arbeitslosen nach Arbeitsaufnahme einer im Vergleich zum bisherigen Arbeitsentgelt niedriger entlohnenden Tätigkeit teilweise ausgleichen sollte, wurde nicht verlängert und wird bis Ende 2013 nur noch für diejenigen fortgezahlt, die vor 2012 einen Anspruch erworben hatten.

IAB-Stellungnahme

„Trotz der vergleichsweise geringen Zugangszahlen und bislang noch fehlender Befunde zu den Wirkungen auf die Geförderten spricht einiges dafür, das Instrument der Entgeltsicherung beizubehalten. Sie adressiert ein arbeitsmarktpolitisch relevantes Problem älterer Arbeitsloser, das so nicht von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abgedeckt wird. (...) Die Entgeltsicherung setzt (...) an der Arbeitsangebotsseite an und will über das Angleichen von Anspruchslohn und Marktlohn frühzeitige Übergänge aus der Erwerbslosigkeit ermöglichen und damit

das unter Älteren weit verbreitete Problem der Langzeitarbeitslosigkeit verringern. Aufgrund ihrer Ausgestaltung wendet sie sich vor allem an ehemals relativ gut verdienende und eher gut ausgebildete Personen, bei denen das Problem nicht die zu geringe Qualifikation oder eine anders geartete Arbeitsmarktferne ist. Sie könnte damit durchaus ein gewisses Potenzial besitzen, um über die Eingliederung von älteren Arbeitslosen zunehmende Fachkräfteengpässe abzuschwächen. So scheitert eine Rekrutierung gut qualifizierter älterer Arbeitsloser häufig an einer Mischung aus betrieblichen Produktivitätsvorbehalten und hohen individuellen Anspruchslöhnen. Der Einsatz der Entgeltsicherung könnte beiden Seiten den Vertragsabschluss erleichtern.

Schließlich spricht auch mit Blick auf das alternde Erwerbspersonenpotenzial und die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre einiges dafür, die Entgeltsicherung beizubehalten und in der eng gefassten Zielgruppe möglicherweise sogar offensiver als bislang einzusetzen."

(Bellmann et al. 2011, S. 76 f.)

Zulassung von Trägern und Maßnahmen

Künftig benötigen alle Träger, die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung durchführen, eine Zulassung durch eine fachkundige Stelle (§ 176 SGB III). Laut Gesetzesbegründung soll dies die Qualität der Maßnahmen sichern und das Vertrauen in die Maßnahmen stärken.

Für Anbieter von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung war bereits vorher eine Zulassung erforderlich. Die bisher in § 84 und in der „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung“ geregelten Anforderungen an die Zulassung der Weiterbildungsträger werden – in modifizierter Form – auf alle Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen übertragen, die Leistungen nach dem SGB III erbringen.

Jeder Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will, muss künftig die Erfüllung qualitativ einheitlicher Mindeststandards in einem Zulassungsverfahren nachweisen. Außerdem bedürfen künftig auch die Maßnahmen einer Zulassung, die mithilfe des neu eingeführten Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins in Anspruch genommen werden können. Das IAB hat auf die Komplexität des Verfahrens und notwendige Präzisierungen hinsichtlich der Zertifizierung der Träger hingewiesen (vgl. Bellmann et al. 2011, S. 70 ff.).

Änderungen im SGB II:⁴³

Die Änderungen im Bereich der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III gelten auch für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. In § 16 wurde die Regelung an die neue Struktur des Dritten Kapitels des SGB III angepasst. Die Agentur für Arbeit kann zur Eingliederung in Arbeit Leistungen der Beratung und Vermittlung, der Aktivierung und beruflichen Eingliederung, zur Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung und zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach SGB III Drittes Kapitel erbringen.

Der Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung wurde neu geordnet. Ziel war, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, die Vermittlungschancen zu erhöhen und die gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern. Dazu wurden mehrere Instrumente und individuelle Förderleistungen zusammengefasst. Die Entscheidungskompetenzen im SGB II wurden weiter dezentralisiert.

Durch die Neuregelung der Leistungsgrundsätze (§ 3 SGB II Abs. 2) sollen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht mehr in Arbeitsgelegenheiten, sondern unverzüglich nach Beantragung von SGB-II-Leistungen in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden.

IAB-Stellungnahme

„Personen unter 25 Jahren sollen nach dem Gesetzentwurf nicht mehr als eine besondere Zielgruppe der öffentlich geförderten Beschäftigung betrachtet werden. Die bisherige Regelung nach § 3 SGB II Absatz 2 sieht vor, dass unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte unmittelbar in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden sollen. In der Praxis führt das zu einer besonders häufigen Zuweisung dieses Personenkreises in Zusatzjobs und offenbar in größerem Umfang zur Förderung von relativ arbeitsmarktnahen jungen Erwachsenen. Evaluationsstudien kommen zu dem Befund, dass gerade diese jungen Erwachsenen zu einem guten Teil von der Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung abgehalten wurden, ohne dass die Zusatzjobförderung mittelfristig ihre Eingliederungsaussichten verbessert (Hohmeyer/Wolff 2007; Wolff/Popp/Zabel 2010). Die Streichung der Arbeitsgelegenheiten aus dem § 3 SGB II Abs. 2 erscheint daher mehr als plausibel.“
(Bellmann et al. 2011, S. 51)

43 Für eine detailliertere Darstellung vgl.: Marx, Stefan; Solka, Simone (2012b).

Die Förderhöchstdauer von betrieblichen Aktivierungsmaßnahmen (Praktika) für Langzeitarbeitslose und junge Menschen unter 25 Jahren mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen wird von bisher sechs auf zwölf Wochen erhöht (§ 16 Absatz 3).

Mit dem Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschränkt sich die öffentlich geförderte Beschäftigung nunmehr auf den Kreis der ALG-II-Bezieher. Für das neue Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) (§ 16e) wurden die bisherigen Regelungen zu Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und zum Beschäftigungszuschuss zusammengefasst. Die FAV zielt auf langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte, die noch durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse beeinträchtigt sind. Die Förderdauer wird auf maximal zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren begrenzt.

Für die geförderten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs, Zusatzjobs) (§ 16d) gilt nun neben den Kriterien der „Zusätzlichkeit“ und „im öffentlichen Interesse liegend“ auch das der „Wettbewerbsneutralität“, d. h. dass keine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verdrängt oder in ihrer Entstehung verhindert werden darf. Auch hier wird die Förderdauer auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren begrenzt.

IAB-Stellungnahme

„Es erscheint plausibel, den Maßnahmenkatalog in der Hinsicht zu straffen, dass nur noch ein Instrument vorhanden ist, das öffentlich geförderte versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ermöglicht, und eines für zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigungsmöglichkeiten. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine erhebliche Flexibilität, die alle relevanten Gesichtspunkte wie den Fokus auf die richtigen Zielgruppen und eine am Einzelfall orientierte Ausgestaltung (Arbeitsanreize, Erbringung von begleitenden Betreuungsleistungen, Teilhabeaspekte und sozialer Arbeitsmarkt) mit berücksichtigt.“

(Bellmann et al. 2011, S. 49)

„In Verbindung mit der Deckelung der Förderzeiten, die künftig auch für Zusatzjobs gelten wird, dürfte in der Praxis vor allem im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Schaffung öffentlich geförderter, versicherungspflichtiger Beschäftigung für extrem benachteiligte Arbeitslose Flexibilität verloren gehen.“

(ebd., S. 52)

Besonders hervorzuheben ist die konsequente Betonung der Nachrangigkeit der öffentlich geförderten Beschäftigung (§ 16d Absatz 5 und § 16e Absatz 3). Sowohl die Pflichtleistung der Vermittlung als auch die Ermessensleistungen zur Eingliederung, die auf eine unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt zielen, genießen gegenüber der öffentlich geförderten Beschäftigung Vorrang. Deren Ziel ist eine stärkere Ausrichtung auf arbeitsmarktferne Personen, wie sie die Evaluationsergebnisse auch nahegelegt haben.

Bei den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen (§ 16c) wird die bestehende Regelung, die Selbständige im SGB II mit Zuschüssen oder Darlehen unterstützt, ergänzt durch die Möglichkeit, die Beratung durch geeignete Dritte und die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten zu fördern. Diese Regelung soll die Hilfebedürftigkeit reduzieren und bei Bedarf die Neuausrichtung der Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Die Gesetzesänderung gibt den Agenturen für Arbeit die Möglichkeit, gesetzlich geregelte Eingliederungsleistungen um freie Leistungen (Freie Förderung § 16f) zur Eingliederung in Arbeit zu erweitern. Die Leistungen der Freien Förderung dürfen jedoch wie bisher gesetzliche Leistungen nicht umgehen oder aufstocken. Dieses Aufstockungs- und Umgehungsverbot wird jedoch für Langzeitarbeitslose sowie für Jugendliche mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen aufgehoben.

Parlamentaria

Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 17/6277 vom 24.06.2011.

Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011 BGBl. I Nr. 69, S. 2854.

Deutscher Bundestag (2011): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 17/6277, 17/6853 – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Dr. 17/7065 v. 21.09.2011.

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2011): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011: Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen. Ausschussdrucksache 17(11)594 vom 31.08.2011.

IAB-Literatur

Bellmann, Lutz; Bender, Stefan; Bernhard, Stefan; Crimmann, Andreas; Dietrich, Hans; Dietz, Martin; Haas, Anette; Hirsland, Andreas; Hofmann, Barbara; Hohmeyer, Katrin; Koch, Susanne; König, Marion; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Lott, Margit; Möller, Joachim; Plicht, Hannelore; Rauch, Angela; Rudolph, Helmut; Schreyer, Franziska; Sowa, Frank; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen; Wießner, Frank; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Ziegler, Kerstin (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose – zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. IAB-Stellungnahme 09/2011, Nürnberg.

Koch, Susanne; Spies, Christiane; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Kurz vor der Reform: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht 11/2011, Nürnberg.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. IAB-Discussion Paper, 17/2011, Nürnberg.

Literatur

Marx, Stefan; Solka, Simone (2012a): Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Teil 2: Die Neugestaltung Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Neue Zeitschrift für Sozialrecht 21 (23), S. 892–897.

Marx, Stefan; Solka, Simone (2012b): Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Teil 1: Die Neugestaltung der aktiven Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch. Neue Zeitschrift für Sozialrecht 21 (22), S. 841–880.

Viertes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

(Inkrafttreten 01.01.2012)

Ausgewählte Inhalte des Gesetzes:

- Unfallversicherungsschutz für Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
- Effizienzsteigerung in der Sozialgerichtsbarkeit bei Klagen von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II
- Direktüberweisung der Zuschüsse zur privaten Krankenversicherung für ALG-II-Bezieher an die Versicherungsunternehmen

Das Vierte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze dient der Änderung und Anpassung einer Vielzahl von Regelungen in den Sozialgesetzbüchern und im Sozialgerichtsgesetz. Ziel ist es, Verfahren effizienter zu gestalten und Regelungslücken zu schließen.

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber neue arbeitsmarktpolitische Instrumente in den Förderkatalog des Zweiten und Dritten Buches aufgenommen sowie – insbesondere mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 – neue flexible und individuelle Förderleistungen geschaffen, die bisherige Instrumente ersetzt beziehungsweise ergänzt haben. Für verschiedene Instrumente und deren konkrete Ausgestaltung werden durch Änderung des § 2 SGB IV der gesetzliche Unfallversicherungsschutz der Teilnehmenden vereinheitlicht und noch vorhandene Lücken geschlossen.

Mit der Änderung des Sozialgerichtsgesetzes soll der starken Belastung der Sozialgerichte aufgrund der gestiegenen Zahl der Verfahren Rechnung getragen werden. Zur Beschleunigung der Verfahren werden daher Regelungen eingeführt, die auf Vorschlägen der Justizministerkonferenz und der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister zur Änderung des Prozessrechts beruhen. Die Klagen und Verfahren von Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II, die in der Regel durch alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gemeinsam zu führen waren, aber häufig nur von der den Antrag auf Leistungen nach dem SGB II stellenden Person geführt werden, hatten oft aufwändige, verfahrensverzögernde Vollmachtsprüfungen zur Folge. Die seit Juli 2008 weggefallene Vollmachtsvermutung für Ehegatten, Lebenspartner und Verwandte wird daher in § 73 wieder eingeführt. Mit der Änderung werden zudem die Zurückverweisungsmöglichkeiten an das Sozialgericht eingeschränkt. Die Stel-

lung des Landessozialgerichts als Entscheidungsinstanz wird gestärkt; gleichzeitig wird die erste Instanz der Sozialgerichtsbarkeit entlastet, denn die Zurückverweisung soll nur noch unter strengen Voraussetzungen möglich sein. Damit werden auch die Verfahrenslaufzeiten verringert.

Im Gefolge der Ausschussberatungen wurde außerdem eine Änderung im SGB II eingefügt. Die in § 26 geregelten Beiträge (Zuschüsse) zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung bei Bezug von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld werden künftig von den zuständigen Sozialleistungsträgern nicht mehr unmittelbar an die Leistungsberechtigten, sondern direkt an das Versicherungsunternehmen überwiesen. Damit sollen fristgerechte Beitragszahlungen gewährleistet werden, die zur dauerhaften Aufrechterhaltung des vollen Versicherungsschutzes notwendig ist.

Parlamentaria

Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 17/6764 vom 03.08.2011.

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales. Bundestagsdrucksache 17/7991 vom 30.11.2011.

Viertes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 71 vom 29.12.2011, S. 3057 ff.

Haushaltsbegleitgesetz 2013

(Inkrafttreten 01.01.2013)

Die Arbeitsförderung betreffende Inhalte des Gesetzes:

- Streichung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung
- Wegfallen des von der Bundesagentur für Arbeit zu leistenden Eingliederungsbeitrags

Das Haushaltsbegleitgesetz 2013 dient der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen für den Bundeshaushalt, die das Bundeskabinett im März 2012 mit dem Eckwertebeschluss für die Bereiche Arbeitsförderung, Krankenversicherung und gesetzliche Rentenversicherung verabschiedet hat. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung wird der jährliche Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds vermindert, zugleich wird der Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung abgesenkt. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung wird die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung (2013: rd. 6,2 Mrd. Euro) gestrichen (§ 363 Satz 1 SGB III alt). Diese Bundesbeteiligung ersetzte die 2007 aufgehobene Defizithaftung des Bundes für die Bundesagentur für Arbeit.

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bleibt gleich. Zugleich entfällt der bisher durch die Bundesagentur für Arbeit an den Bundeshaushalt zu zahlende Eingliederungsbeitrag (2013: rd. 4 Mrd. Euro) (§ 46 Absatz 4 SGB II alt). Dieser betrug die Hälfte der jährlichen Aufwendungen für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und für die Verwaltungskosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Er hatte 2008 mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch den als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuften Aussteuerungsbetrag abgelöst, den die Bundesagentur für Arbeit seit 2005 für jeden Arbeitslosen leisten musste, der Arbeitslosengeld bezogen hat, nicht innerhalb von einem Jahr vermittelt werden konnte und deshalb Arbeitslosengeld-II beantragen musste. Die Einnahmen des Bundes aus dem Eingliederungsbeitrag betrugen jährlich rd. 5 Mrd. Euro.

Laut Gesetzesbegründung sind die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt anhaltend günstig und die strukturellen Auswirkungen der 2013 in Kraft getretenen Instrumentenreform erlauben Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung. Der Bundesagentur für Arbeit stehen bis 2016 zwar rund 5,1 Mrd. Euro weniger zur Verfügung, dies könne sie aber aus ihren Rücklagen decken. Außerdem würden die Finanzbeziehungen zwischen Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit richtungsweisend vereinfacht.

Parlamentaria

Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 17/10588 vom 03.09.2012.

Haushaltsbegleitgesetz 2013 vom 20.12.2012. BGBl. I Nr. 61, S. 2781.

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes. Drucksache 17/11477 vom 15.11.2012.

Haushaltsbegleitgesetz 2013. Bundesgesetzblatt Teil I 2012 Nr. 61 vom 27.12.2012, S. 2781 ff.

IAB-Literatur

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2012): Kosten der Arbeitslosigkeit: Druck auf öffentliche Budgets lässt nach. IAB-Kurzbericht 08/2012, Nürnberg.

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2011): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld von privatwirtschaftlichen Versicherungsprinzip und sozialstaatlichem Sicherungsprinzip. In: Zeitschrift für Sozialreform 57 (1), S. 53–82.

Anhang B: Zentrale Datensätze der SGB-II-Forschung

Anhang B1: SGB-II-Prozessdatenbasis

Martina Oertel, Ulrich Thomsen

Die Evaluationsforschung im Bereich des SGB II ist ohne die im Geschehen vor Ort entstehenden Prozessdaten kaum denkbar. Auf unterschiedliche Art und Weise haben die meisten Untersuchungen in diesem Bereich direkte oder indirekte Berührungspunkte zu den Prozessdaten. Daher war eine zentrale Herausforderung für die SGB-II-Forschung der ersten Jahre der Aufbau von evaluationsgeeigneten längsschnittorientierten Prozessdaten (Brinkmann et al. 2005). Aufgrund der komplexen institutionellen und IT-technischen Prozesse des SGB II sind erst seit 2009 flächendeckende Datensätze zu den drei Themen Geld- und Sachleistungen, Arbeitsvermittlung und Fördermaßnahmen verfügbar. Die Herausforderungen an die Entwicklung und Pflege der Datenbasis im Berichtszeitraum werden nach einer Übersicht über die aktuelle SGB-II-Prozessdatenlandschaft und der Zugangsmöglichkeiten beispielhaft dargestellt.

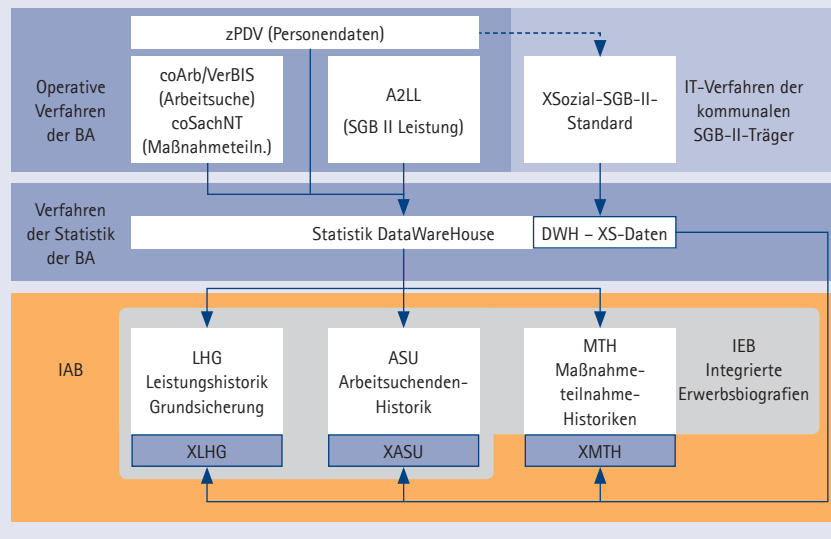
Vielfach integriertes und vielfältiges Datenangebot

Die SGB-II-Prozessdatenbasis des IAB speist sich aus mehreren administrativen Prozessen der unterschiedlichen Träger der Grundsicherung und der von ihnen eingesetzten IT-Systeme (Oertel und Thomsen 2008) und umfasst die Grundgesamtheit aller SGB-II-Leistungsbezieher. Basis für die forschungsspezifische Datenaufbereitung des IAB ist dabei das Datawarehouse (DWH) der Statistik der BA, in dem monatlich grundlegende Konsolidierungen durchgeführt werden (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2009a, 2009b und 2011a) und das dem IAB die Basis für eine forschungsspezifische Datenaufbereitung liefert.⁴⁴ Die folgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

In der Übersicht wird die Vielfalt und Komplexität der SGB-II-Datenbasis deutlich. Die unterschiedlichen Trägerformen der Grundsicherungsträger (gemeinsame Einrichtung, früher Arbeitsgemeinschaften und Träger in geteilter Aufgabenwahrnehmung, zugelassener kommunaler Träger) nutzen jeweils unterschiedliche IT-Systeme für ihre Verwaltungsprozesse. Die wesentlichen Verwaltungsprozesse sind dabei die Berechnung und Zahlung des ALG II und des Sozialgeldes, die Arbeitsvermittlung sowie die Verwaltung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

⁴⁴ Zum besseren Verständnis: Alle Datensätze, die mit einem „X“ beginnen, beruhen auf dem XSozial-Standard und bilden die kommunalen Gegenstücke von entsprechenden Datensätzen der gemeinsamen Einrichtungen.

Anhangabbildung B1.1

IAB-Prozessdatenbasis: Datenflüsse SGB II 2009–2012


Zu welchem Rechtskreis die Arbeitsvermittlung gehört, ist zunächst nicht in jedem Fall völlig klar: bis die Hilfebedürftigkeit belegt und abschließend berechnet ist, kann es erfahrungsgemäß einige Wochen dauern. Die Statistik der BA wartet daher drei Monate, bis ihre amtliche Leistungsstatistik festgeschrieben wird. SGB-II-Daten sind zunächst von SGB-II-Trägern gemeldete Informationen. Manchmal können sie aber wegen der letztlich fehlenden Leistungsberechtigung auch den SGB-III-Daten zugerechnet werden.⁴⁵ In umgekehrter Richtung gilt gleiches für Fördermaßnahmen, die während des ALG-I-Bezugs begonnen werden und noch nach dem Übergang in den ALG-II-Bezug andauern.⁴⁶

Diese Beispiele zeigen, dass eine rein nach den einzelnen Datenquellen oder Rechtskreisen getrennte Darstellung der Informationen oft nicht sinnvoll ist. Eine gemeinsame Betrachtung wird mit den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) oder dem Administrativem Panel (AdminP) möglich, die sich unter anderem aus den drei in Anhangabbildung B1.1 skizzierten Datentöpfen speisen.

Das verfügbare Merkmalsspektrum wird gesetzlich nach § 51b SGB II definiert. Die übermittelten Informationen werden mit berechneten Attributen und technischen Merkmalen ergänzt, zum Beispiel mit pseudonymisierten Identifikatoren und Qualitätskennzeichen. Die wesentlichen inhaltlichen Variablen, die quellenübergreifend verfügbar sind, werden in folgender Übersicht dargestellt:

⁴⁵ Weitere Details und einen Überblick über die Größenordnungen vgl. Statistik der BA (2010, S. 16 ff.).

⁴⁶ Die Statistik orientiert sich bei der Zuordnung zum Rechtskreis an der Kostenträgerschaft.

Anhangtabelle B1.1

Verfügbare Merkmale für die SGB-II-Forschung

	(X)LHG	(X)ASU	(X)MTH
Sozio-demografische Merkmale			
1. Geburtsdatum, Geschlecht	X	X	X
• Familienstand	X	X	
• Behinderung – Status und Grad, • Gesundheitliche Einschränkungen – Auswirkungen auf Vermittlung		X	
• Staatsangehörigkeit	X	X	X
• Einreisestatus • Aufenthaltsstatus		X	
• Wohnort (Gemeinde, Agentur für Arbeit)	X	X	X
Grundsicherung			
• Beginn-/Enddatum • Grundsicherungsträger: Nummer und Art • SGB-II-Status/Personengruppe • Verwaltungstechnische Rolle in der BG • Ausschlussgrund • Sanktion • Beendigungsgrund	X		
• Bedarfsgemeinschaft:			
– Anzahl Kinder unter 15 Jahren in der BG	X	X	
– Anzahl und Struktur der BG-Mitglieder hinsichtlich Erwerbsfähigkeit und Altersgruppen	X		
– Anzahl Haushaltsmitglieder	X		
– BG-Typ	X		
• Ergänzende Datensätze mit Detailinformation zu – Leistungsansprüchen – Einkommen – Sanktionen	X		
Arbeitsuche			
• Beginn-/Enddatum Arbeitsuche • Arbeitsuchenden-/Arbeitslosenstatus • Verfügbarkeit nach §§ 10, 65 SGB II • Abmeldegrund • Meldender Träger: Nummer und Art		X	
• Schulbildung • Letzte abgeschlossene Ausbildung – Art und Kennziffer		X	X
• Erwerbsstatus vor Arbeitsuche – Art und Dauer • Letzte Tätigkeit – Kennziffer, Arbeitszeit und Wirtschaftsgruppe des Betriebs • Berufsrückkehr		X	
• Art der Suche • gesuchte Tätigkeit – Kennziffer		X	
Maßnahmeteilnahme			
• Beginn-/Enddatum • Maßnahmeart • Kennzeichen Sonderprogramme • Maßnahmeträger: Nummer und Art			X
• Weitere maßnahmespezifische Merkmale			X

Die geschilderte SGB-II-Prozessdatenbasis wurde und wird für viele IAB-Forschungsvorhaben direkt genutzt oder dient der Stichprobenziehung für zusätzliche Befragungen, wie zum Beispiel dem IAB-Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) (siehe Anhang B3).

Daneben arbeiten Auftragsprojekte des BMAS mit der SGB-II-Prozessdatenbasis.⁴⁷ Im Berichtszeitraum waren diese die Evaluationen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi (Boockmann et al. 2012a), des Bundesprogramms Perspektive 50plus (Boockmann et al. 2012), der Modellprojekte Bürgerarbeit und des „Programms zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes“ (ESF-BAMF-Programm).

Wichtig für eine breite Verwendung der Daten in der Forschungslandschaft ist die weitere Verarbeitung der Daten im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (FDZ). Hier wird auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) erstellt, eine 2%-Stichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiografien, die über das FDZ bezogen werden kann (http://fdz.iab.de/de/FDZ_Individual_Data/integrated_labour_market_biographies.aspx). Der Fokus liegt hier auf den Erwerbsverläufen. Da nicht alle Bedarfsgemeinschaftsmitglieder enthalten sind (Kinder unter 15 Jahren fehlen beispielsweise) und BG-Strukturmerkmale fehlen, ist die FDZ-Stichprobe nur eingeschränkt für Fragestellungen rund um das SGB II geeignet. Zusätzlich stellt das FDZ deshalb das PASS als Scientific Use File für diese Zwecke zur Verfügung.

Entwicklung und Pflege: Konstante Änderung

Die Geschichte des SGB II hat gezeigt, dass nur eines gleich bleibt, nämlich der ständige Wandel. In der geschilderten SGB-II-Prozessdatenlandschaft existiert daher die große Konstante: „Laufende Änderungen“. Damit die halbjährlich aktualisierten Datensätze sowie die jährlich aktualisierten Integrierten Erwerbsbiografien und das Administrative Panel auch über mehrere Versionen hinweg stabil und in annähernd gleicher Struktur und Qualität der Forschung zur Verfügung gestellt werden können, müssen Änderungen und Anpassungen bereits beim Aufbau der SGB-II-Prozessdatenbasis so berücksichtigt werden, dass sie möglichst k(l)eine Auswirkungen auf die Datensätze haben. Daher ist die zentrale Aufgabe des Geschäftsbereichs IT- und Informationsmanagement, die Datenprodukte so stabil zu halten, dass die Änderungen „unter der Haube“ für die Forschungsprojekte keine Beeinträchtigung darstellen.

Welche Änderungen waren das konkret im Berichtszeitraum 2008–2012?

⁴⁷ Der Nutzung geht eine datenschutzrechtliche Genehmigung nach § 75 SGB X voraus.

Wandel durch Gesetze und Rechtsprechung

Die für die Datenversorgung gravierendste Gesetzesänderung war sicherlich das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherungsträger vom 3. August 2010, das in den Folgejahren die SGB-II-Grundsicherungsträgerlandschaft verwandelt hat. So finden sich nun die gemeinsamen Einrichtungen dort, wo vorher Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und Träger in getrennter Aufgabenwahrnehmung zu finden waren; zusätzlich wurde die Zahl der zugelassenen kommunalen Träger auf über 100 deutlich ausgeweitet.

Im Ergebnis werden seit 2012 bundesweit knapp ein Viertel der SGB-II-Leistungsberechtigten von den zugelassenen kommunalen Trägern betreut, wobei der Anteil von Bundesland zu Bundesland schwankt. Für die SGB-II-Forschung nimmt also die Bedeutung der über den XSozial-SGB-II-Standard gelieferten Prozessdatemeldungen der kommunalen Träger weiter zu. Damit verbunden ist auch der Transfer der operativen Daten in neue IT-Systeme, der trotz sorgfältiger Vorbereitungen Spuren und Korrekturbedarf in den Datensätzen hinterließ.

Neben diesem Einschnitt kam es in den vergangenen Jahren zu einer Vielzahl weiterer gesetzlicher Änderungen und Ergänzungen bis hin zur Neufassung des SGB II im Jahr 2011. Diese Änderungen führten jeweils zu Anpassungen in der administrativen Umsetzung und hinterließen weitere Datenspurten. Beispielsweise wurden in den letzten Jahren neue Mehrbedarfe oder Zuschüsse zu Versicherungsleistungen eingeführt oder mit dem Bildungs- und Teilhabepaket auf die verfassungsgerichtliche Aufforderung zur Berücksichtigung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen reagiert. Für die Datensätze bedeutet das: Anpassung der Aufbereitungsroutinen und viele neue Merkmale, die nicht nur zu generieren, sondern auch zu beschreiben sind.

Weitere Änderungen der Datenbasis wurden durch rechtliche Änderungen außerhalb des SGB II ausgelöst, wie etwa die Anpassung der Altersrentengrenze, die zu einer modifizierten Definition von Erwerbsfähigkeit führte und in den Datensätzen nachvollzogen werden muss. Auch die 2009 und 2012 in Kraft getretenen Gesetze zur Neuausrichtung bzw. Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gehören zu den datentechnisch bedeutsamen Neuheiten im Berichtszeitraum. So erfordert zum Beispiel die größere Verbreitung des Gutschein-Prinzips neue Konzepte für die Datenhaltung.

Wechsel und Versionierung von Quellverfahren

Wichtige Quellen für umfassende Änderungen und den entsprechenden Anpassungsbedarf sind immer wieder Modifikationen in den die Prozessdaten generierenden IT-Verfahren. Hier war in den vergangenen Jahren sowohl im Bereich der IT-Systeme der Arbeitsgemeinschaften beziehungsweise der gemeinsamen Einrich-

tungen als auch im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger große Dynamik zu beobachten.

Das von ARGE/Trägern mit getrennter Aufgabenwahrnehmung genutzte A2LL wird kontinuierlich weiterentwickelt und nach Möglichkeit verbessert. Dreimal jährlich werden neue Versionen zur Nutzung freigegeben. Zwar erleichtern die hinzugekommenen Funktionalitäten die Arbeit vor Ort und lösen teils bestehende Umgehungslösungen ab, allerdings müssen die resultierenden Veränderungen in der Datengrundlage abgefangen werden, um sie möglichst reibungslos in die Forschungsdatenprodukte aufnehmen zu können. Seit 2009 wird außerdem die Ablösung von A2LL durch das IT-Verfahren ALLEGRO vorbereitet. Dazu gehört auch die Neuorganisation der anschließenden Datenaufbereitung im Statistik-DWH und dem IAB, die ab 2010 zu einem Arbeitsschwerpunkt von ITM wurde.

Die Daten der zugelassenen kommunalen Träger stellen teilweise noch komplexere Herausforderungen dar. Bei den Trägern sind unterschiedliche Softwarepakete im Einsatz,⁴⁸ die Meldungen über den Datenlieferstandard XSozial-BA-SGB-II an die BA generieren. Sowohl die Software als auch der Datenübermittlungsstandard werden laufend neu versioniert. Daran anschließend erfolgen Modifikationen der Weiterverarbeitung für die BA-Statistik, der Forschung und seit 2010 auch der Kennzahlenvergleiche nach § 48 SGB II. Auf allen Ebenen finden also laufend Anpassungen und Optimierung statt.

Wechsel und Neuversionierung von Software sind darüber hinaus Quelle für Datenqualitätsprobleme, da die Migration der Daten vor Ort mitunter nicht reibungslos funktioniert oder „Kinderkrankheiten“ der Programme erst mit nachfolgenden Versionen behoben werden. Sie lösen sowohl im Statistik-DWH als auch im IAB rege Problembeschreibungen und -analysen aus, gefolgt von teils sehr aufwändigen Korrekturen. Dabei reagieren die Forschungsdaten sensibler auf Datenlücken oder Fehler, da eine ersatzweise Hochrechnung für tagesgenaue Zeitrauminformationen sehr viel anspruchsvoller ist als für Bestandsaggregate. Imputationen oder Schätzungen können daher nur in den Forschungsprojekten in Abhängigkeit von Fragestellung und Untersuchungsgesamtheit definiert werden.

Änderungen der Datenaufbereitungsroutinen

Mehrere für die Forschungsdaten wesentliche Fortschritte waren in den vergangenen Jahren in der zugrunde liegenden Datenbasis der Statistik der BA zu verzeichnen. Mit der sogenannten „Einheitlichen Statistischen Person“ wurde unter Mitarbeit des IAB ein alle Datenquellen übergreifender Personenidentifi-

48 Einige Hintergrundinformationen dazu finden sich in den Ergebnisberichten des Forschungsverbundes zur Evaluation der Optionsklausel (ISR et al. 2007 und ISR et al. 2008).

kator entwickelt, der monatlich auf Basis neuer Informationen aktualisiert wird. Dies ist für die integrierte Betrachtung der Daten aus unterschiedlichen Datenquellen sowie der verschiedenen Grundsicherungsträger von entscheidender Bedeutung. Dieses technische Merkmal wird seit 2009 in den Forschungsdaten verwendet und erleichtert die integrierte Betrachtungsweise des Erwerbsverlaufs einer Person.⁴⁹

Mithilfe des Personenidentifikators entstehen in sich konsolidierte und pseudonymisierte Konten.⁵⁰ Das IAB entwickelte im Berichtszeitraum ein Konzept zur Nutzung des integrierten Leistungskontos, das die Meldungen der gemeinsamen Einrichtungen wie der zugelassenen kommunalen Träger überschneidungsfrei enthält. Diese neue Version der Leistungshistorik Grundsicherung wird die bisher getrennten Datensätze LHG/XLHG ohne größere Formatänderung ablösen.

Ein weiteres Beispiel zeigt, dass sich manchmal an der Oberfläche scheinbar wenig tut, während im Untergrund viele Ressourcen investiert werden: Um dem gesetzlichen Auftrag einer zeitnahen Wirkungsforschung gerecht werden zu können, wurden in den vergangenen Jahren vom IAB die Informationen zu Förderungen in einer eigenen Datenbank gepflegt. Zwischenzeitlich erfolgte im Statistik-DWH eine Neuorganisation der Maßnahmedaten, wodurch die Datenversorgung in der alten Form nicht mehr gewährleistet war. Zur Umstellung auf die neuen Formate waren umfangreiche Programmierarbeiten erforderlich.

Technische und konzeptionelle (Weiter-)Entwicklungen der IAB-Produkte

Seit 2009 wurden alle in Anhangabbildung B1.1 dargestellten Forschungsdatenprodukte entweder neu- oder weiterentwickelt. So sicherte die bereits oben berichtete Modernisierung der Informationen zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Ein-Euro-Jobs oder Förderung der beruflichen Weiterbildung nicht nur die weitere Datenversorgung, sondern es konnte auch die Datenqualität gesteigert werden.

Eine Neuentwicklung stellt die Maßnahmeteilnahme-Historik aus XSozial-BA-SGB-II dar, die die Informationen der zugelassenen kommunalen Träger enthält (als Gegenstück der Maßnahmeteilnahme-Historiken, die die Agenturen und gemeinsamen Einrichtungen erfassen). Sie konnte erstmalig 2010 für die Forschung zur Verfügung gestellt werden. In der Datenerschließungsphase haben sich allerdings viele Datenqualitätsprobleme ergeben, die aus der komplizierten Lieferkette von der Entstehung vor Ort bis zur Datenbasis der BA-Statistik resultieren. Die Analyse, Beschreibung und nur teilweise mögliche Behandlung dieser Probleme bei der Ge-

49 Zur Zentralität eines übergreifenden Personenidentifikators für den Aufbau einer integrierten Datenbasis vgl. Köhler und Thomsen (2009).

50 Vgl. Methodenberichte der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011b) und (2011c).

nerierung des Forschungsdatenprodukts führen dazu, dass die Maßnahmeteilmehistorik aus XSozial-BA-SGB-II noch nicht in die Erwerbsbiografien integriert wurde. Sie steht vielmehr als Ergänzungsbaustein bei Bedarf zur Verfügung. Mittelfristig ist eine Aufnahme in die Integrierten Erwerbsbiografien möglich.

Im Falle der Leistungshistorik Grundsicherung aus XSozial-BA-SGB-II und der Arbeitsuchendenhistorik aus XSozial-BA-SGB-II war die Erschließung etwas weniger kompliziert. Auch wenn die Prozesskette zwischen Datengenerierung und Grundkonsolidierung im Rahmen der BA-Grundsicherungsstatistik ähnlich komplex ist wie bei den Förderinformationen, sind hier doch weniger Haken in den Daten zu finden. Daher konnten die beiden XSozial-Gegenstücke zur Leistungshistorik Grundsicherung und Arbeitsuchendenhistorik im Jahr 2009 erstmals der Forschung zugänglich gemacht werden und lösten projektspezifische Aufbereitungen ab.

Die Leistungshistorik Grundsicherung selbst wurde 2009 in einer stark überarbeiteten Fassung freigegeben. In dieses Redesign flossen die Erfahrungen aus vorausgegangenen Forschungsprojekten ein. Im Zuge dieser Überarbeitung wurde die bis 2008 bestehende Bedarfsgemeinschafts-Historik funktional in die Leistungshistorik Grundsicherung integriert und damit die Forschungsdatenlandschaft an dieser Stelle ein Stückchen übersichtlicher.

Alle diese Arbeiten wurden fachlich von themenspezifischen Arbeitsgruppen begleitet, in denen ITM mit den Forschungsbereichen und dem Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (FDZ) das Design, die Fehlerbehandlungsalgorithmen und weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung abstimmte. Zu einzelnen Themen wurden darüber hinaus auch externe Forschungsinstitute einbezogen, die auf Basis ihrer langjährigen Erfahrung mit SGB-II-Daten wertvolle Hinweise und Anregungen lieferten.

Zusätzlich zu den bisher beschriebenen, auf die einzelne Person bezogenen Forschungsdaten wird das Administrative Panel gepflegt und aktualisiert. Das Administrative Panel wurde von der Forschungsgruppe Dynamik der Grundsicherung entwickelt und liefert prozessproduzierte Daten zur Analyse von Bedarfsgemeinschaften und ihren Mitgliedern. Hier steht damit nicht mehr die einzelne leistungsberechtigte Person im Fokus, sondern eine große Stichprobe von Bedarfsgemeinschaften, deren Verlauf und Zusammensetzung.

Ausblick

Die Entwicklung der Gesetzgebung bleibt abzuwarten. Im Hinblick auf Veränderungen der IT-Systeme ist ab 2014 die schrittweise Ablösung von A2LL durch ALLEGRO geplant und wird ab der zweiten Jahreshälfte 2013 aufmerksam verfolgt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die kommunalen Träger weiterhin ihre IT-Landschaft optimieren und dies auch künftig zu Softwarewechseln führt. Die bestehenden und bislang bewährten Dateien der Leistungshistorik Grundsicherung und Leistungshistorik Grundsicherung aus XSozial-BA-SGB-II werden im Lauf des Jahres 2013 durch die integrierte Version 7 abgelöst. Ein Parallelbetrieb beider Versionen bis Herbst 2013 soll den Übergang stabilisieren.

Eine weitere überarbeitete Fassung und die Umstellung auf die integrierte Datenbasis zu den ergänzenden Bedarfs-, Einkommens- und Anspruchsbeträgen sowie zu Sanktionen stehen für 2013/2014 an und komplettieren damit das Merkmalspektrum. Auch das Administrative Panel wird auf die integrierte Datenbasis umgestellt werden. Im gleichen Zeitraum sind die Prozessdaten des Bildungs- und Teilhabepakets für die Forschung zu erschließen, sobald sich die Datenlieferungen der Träger konsolidiert haben.

Auch die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden sicher kontinuierlich weiterentwickelt, sodass nach wie vor die Pflege alter und die Erschließung neuer Maßnahmeinformationen nötig ist. Für die Prozessinformationen aus der Arbeitsvermittlung ist bislang kein grundlegendes Redesign, aber weitere Optimierung denkbar.

Literatur

- Brinkmann, Christian; Passenberger, Jürgen; Rudolph, Helmut; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Thomsen, Ulrich; Roß, Hermann (2005): SGB II: Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung. IAB-Forschungsbericht 10/2005, Nürnberg.
- Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Kirchmann, Andrea; Kleimann, Rolf; Klempt, Charlotte; Knuth, Matthias; Langkabel, Holger; Niewerth, Claudia; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2012): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008–2010). Abschlussbericht, Duisburg.
- Boockmann, Bernhard; Harsch, Katrin; Kirchmann, Andrea; Kleimann Rolf; Strotmann, Harald; Verbeek, Hans; Weber, Regina (2012a): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Zwischenbericht zum 01. Juni 2012.
- ISR, IAJ, infas, Simma & Partner und WZB (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Zwischenbericht 2007.
- ISR, IAJ, infas, Simma & Partner und WZB (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht 2008.

- Köhler, Markus; Thomsen, Ulrich (2009): Data integration and consolidation of administrative data from various sources. The case of Germans' employment histories. *Historical social research* 34 (3), S. 215–229.
- Oertel, Martina; Thomsen, Ulrich (2008): Process generated Research Data from the Basic Income Support System. Insights into the IAB Development Process. http://fdz.iab.de/en/FDZ_Events/NUK02008/Program.aspx.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2009a): Statistik der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden. Qualitätsbericht, Nürnberg Juli 2009.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2009b): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Qualitätsbericht, Nürnberg Dezember 2009.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2010): Gemeldete erwerbsfähige Personen. Methodenbericht, Nürnberg Oktober 2010.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2011a): Statistik zu Maßnahmen und Teilnehmenden an Maßnahmen der Arbeitsförderung. Qualitätsbericht, Nürnberg Oktober 2011.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2011b): Integrierte Arbeitslosen-Statistik. Methodenbericht, Nürnberg März 2011.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2011c): Integrierte Statistik zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Methodenbericht, Nürnberg April 2011.

Anhang B2: Das Administrative Panel (AdminP)

– Forschungsdaten mit Haushaltskontext zum SGB II

Helmut Rudolph, Tobias Graf, Lena Koller, Torsten Lietzmann

Kurzfassung

Das Administrative Panel SGB II (AdminP) des IAB ist eine Datenbasis für die Forschung zu Struktur und Verlauf des Leistungsbezugs in der Grundsicherung nach SGB II. Das AdminP ist das erste bundesweite Haushaltspanel⁵¹ aus Verwaltungsdaten in Deutschland, in dem Merkmale von Bedarfsgemeinschaften und ihren Mitgliedern gemeinsam analysiert werden können. Es besteht aus einer Zehn-Prozent-Zufallsstichprobe aller Bedarfsgemeinschaften mit Leistungsbezug in der Grundsicherung nach SGB II seit 2005 bis zum jeweils aktuellen Rand. Die aktuelle Version reicht bis April 2012.

Die Daten stammen aus den Fachverfahren der Träger der Grundsicherung zur Leistungsgewährung nach SGB II: dem von der Bundesagentur für Arbeit (BA) verwendeten Verfahren A2LL sowie aus den von den zugelassenen kommunalen Trägern über den Datenstandard XSOZIAL übermittelten Angaben. Die monatlich bei der BA-Statistik anfallenden Leistungsdaten der Bedarfsgemeinschaften und ihrer Mitglieder werden im AdminP als Längsschnitt (Panel) organisiert, sodass Status, Einkommen und Leistung nicht nur im Querschnitt, sondern auch im Zeitverlauf analysiert werden können. Damit steht nach mehrjähriger Aufbau- und Entwicklungsarbeit inzwischen eine neue Datenbasis für Fragen zur Dynamik von Armut und Bedürftigkeit im IAB zur Verfügung.

Forschungszweck

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II wurde das IAB mit der Wirkungsforschung zu den Leistungen der Eingliederung und zur Sicherung des Lebensunterhalts beauftrag.⁵² Für das IAB stellte sich damit die Aufgabe, die empirischen Grundlagen für die SGB-II-Forschung auf- und auszubauen. Für die Untersuchung von Lebenslagen und Statuspassagen haben sich in der Forschung zunehmend Längsschnittanalysen durchgesetzt, mit denen Verbleibsdauern von Personen in Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug oder Erwerbstätigkeit und von Haushalten in Armutslagen untersucht werden können. Damit rücken Ereignisse und Status-Veränderungen in der Zeit, die sich in Haushalten feststellen lassen, in das Forschungsinteresse.

51 Längsschnittdaten zum Sozialhilfebezug aus Leistungsakten wurden bereits in Forschungsprojekten in Bremen, Bielefeld, Wiesbaden und Halle genutzt; vgl. Buhr u. a. (2010).

52 Vgl. § 55 (1) SGB II.

Bei der Erstellung einer geeigneten Datengrundlage waren zwei Aspekte besonders zu berücksichtigen:

1. Verringerung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit verlaufen in der Zeit mit einer idealtypischen Abfolge von Phasen der Aktivierung, Förderung, Arbeitssuche und Einstiegen in die Erwerbstätigkeit. Die Untersuchung des Verlaufs dieser Phasen ist nur mit Längsschnittdaten möglich, die die Dynamik dieser Prozesse abbilden;
2. Hilfebedürftigkeit besteht im Haushaltskontext, genauer im Kontext der Bedarfsgemeinschaften, deren Mitglieder durch gegenseitige Unterhaltungsverpflichtungen verbunden sind. Wegen der erwarteten starken Differenzierung der Problemlagen in der Hilfebedürftigkeit aufgrund von Haushaltsgröße, Erwerbsbeteiligung mehrerer Haushaltsmitglieder sowie von zu betreuenden Kindern erfordert die Wirkungsforschung die Berücksichtigung dieser Konstellationen in den empirischen Forschungsansätzen.

Für die Erforschung beider Aspekte müssen also Daten bereitgestellt werden, die den Kontext von Bedürftigkeit von Haushalten/Familien/Bedarfsgemeinschaften im zeitlichen Verlauf abbilden können. Als komplementäre empirische Zugänge werden ab 2005/2006 sowohl Haushaltsbefragungen⁵³ (z. B. PASS, siehe Anhang B3) mit der Sicht der Betroffenen als auch die prozessproduzierten Verwaltungsdaten aus den Leistungsverfahren der Grundsicherung (siehe Anhang B1) als Forschungsgrundlagen für die Wirkungsforschung genutzt.

Haushaltsbefragungen können einen umfangreichen Katalog von Merkmalen erheben, der neben eher objektiven Statusmerkmalen auch Motivationen, Bewertungen und Einstellungen umfassen kann und letztlich nur durch die zeitliche Belastbarkeit der Befragten und ihre Auskunftsbereitschaft sowie die Erhebungskosten begrenzt wird. Nachteile bestehen in der Erreichbarkeit aller Haushaltsmitglieder (Non-Response), in Panelbefragungen mit der Nachverfolgung bei Umzügen und in abnehmender Teilnahmebereitschaft (Panelmortalität). Schwierigkeiten entstehen auch in der Genauigkeit von Angaben z. B. zu Ereigniszeitpunkten oder von Einkommensangaben.

Im Verwaltungsprozess zur Leistungsgewährung werden dagegen nur die zur Erbringung der Verwaltungsleistung erforderlichen Daten erhoben, sodass z. B. Motivationen und persönliche Einstellungen nicht erfasst werden können. Vorteile liegen bei der „automatischen Generierung“ der Daten in computergestützten Verwaltungsprozessen, die i. d. R. die Zielpopulation vollständig abbilden. Die Berechnung der Leistungsansprüche erfordert eine hohe Genauigkeit von Zeiträumen und

53 Zunächst in der Übergangssituation die Querschnittsbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“ (vgl. Gilberg u. a. 2006) und ab 2006 das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)“ (vgl. Promberger et al. 2007).

Einkommen für die Bedarfsprüfung, sodass genauere und vollständige Angaben zu diesen Merkmalen zu erwarten sind und eine kontinuierliche Erfassung von leistungsrelevanten Merkmalen und ihrer Veränderungen möglich ist.

Durch die Nutzung der jeweiligen Vorteile von Haushaltsbefragungen und Verwaltungsdaten erweitern sich die Analysemöglichkeiten der SGB-II-Forschung. Als Datenbasis für die Erforschung der dynamischen Prozesse bei der Überwindung des Leistungsbezugs in der Grundsicherung konzipierte die Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung“ das AdminP SGB II.

Datenquelle des AdminP

Mit dem Inkrafttreten des SGB II im Januar 2005 wurden die Träger der Grundsicherung verpflichtet, den Leistungsempfängern bundeseinheitlich Kundennummern als Identifikationsmerkmal zu vergeben. Die Kundennummer bleibt der jeweiligen Person auch zugeordnet, wenn sie den Träger oder zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II wechselt. Zusätzlich werden von den Trägern eindeutige Nummern für die Bedarfsgemeinschaften vergeben, über die die Zugehörigkeit der leistungsberechtigten Personen zur gemeinsamen Bedarfsgemeinschaft abgebildet wird. Diese Bedarfsgemeinschaftsnummern bleiben i. d. R. auch nach Unterbrechungen des Leistungsbezugs erhalten, sofern nicht durch Umzüge ein anderer Träger zuständig wird. Bei der Übermittlung der Daten zum Leistungsbezug an die BA für die Zwecke der Statistik werden Trägernummer, Nummer der Bedarfsgemeinschaft und Kundennummer als Identifikatoren⁵⁴ verwendet, sodass die Zusammenführung der Personendaten im Zeitverlauf ebenso ermöglicht wird wie die Zusammenfassung der zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörenden Mitglieder. Diese Daten stehen nach Pseudonymisierung auch dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für die Wirkungsforschung zum SGB II zur Verfügung.⁵⁵

Die zu übermittelnden Merkmale werden nach § 51b SGB II durch Rechtsverordnung vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales festgelegt.⁵⁶ Auf dieser Grundlage fließen die Personen- und Bedarfsgemeinschaftsdaten aller Träger monatlich bei der Statistik der BA zusammen. Dabei verwenden die Jobcenter unterschiedliche Systeme zur Leistungsgewährung, sodass die übermittelten Daten in eine einheitliche Struktur gebracht werden müssen.⁵⁷

54 § 51a SGB II.

55 §§ 51a, 51b Abs. 4, Nr. 3 in Verbindung mit §§ 53 bis 55 SGB II.

56 Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 12. August 2010 (BGBl. I S. 1150).

57 Die gemeinsamen Einrichtungen (früher ARGEn) verwenden A2LL für die Leistungsgewährung und VerBiS für den Vermittlungsprozess, Optionskommunen verwenden eigene Systeme. Die technische Präzisierung der zu übermittelnden Merkmale und Merkmalsausprägungen erfolgte mit der Festlegung des Übermittlungsstandards XSOZIAL. Handbuch XSozial-BA-SGB II: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Datenstandard-XSozial/Handbuch/Handbuecher-Nav.html>.

Damit wurden die Voraussetzungen für Statistik und Wirkungsforschung geschaffen, um die übermittelten Personendaten mithilfe der Bedarfsgemeinschaftsnummer (BG-Nr.) zu Bedarfsgemeinschaften zu gruppieren und deren sozio-demografische Merkmale zunächst im Querschnitt zu ermitteln, die regelmäßig in den Monatsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit ausgewertet werden (vgl. BA-Statistik im Internet⁵⁸).

Für die Erstellung des Administrativen Panels SGB II wird auf die konsolidierten Daten der BA-Statistik zugegriffen, in denen die ursprünglichen Kunden- und Bedarfsgemeinschaftsnummern durch pseudonymisierte Schlüssel ersetzt sind. Aus den Schlüsseln der Bedarfsgemeinschaftsnummern wird eine 10 %-Stichprobe gezogen, für die alle relevanten Merkmale der Bedarfsgemeinschaften und ihrer Mitglieder im Zeitverlauf extrahiert und einheitlich organisiert werden (vgl. Merkmalsliste).

Merkmale und ihre Veränderung

Die nachstehende Liste fasst die wichtigsten Merkmale zusammen, die für jede Person der Bedarfsgemeinschaften aus der dem AdminP zugrunde liegenden Zehn-Prozent-Stichprobe während des Leistungsbezugs abgebildet werden. Die Datensätze gelten für Zeiträume des Leistungsbezugs („Spells“), in denen sich für die Person keines der Merkmale änderte. Beginn und Ende eines Spells signalisieren also Änderungen bei Einkommen, Leistung und Anspruch, Erwerbsstatus/Arbeitssuche einer Person der Bedarfsgemeinschaft, deren Ursache durch den Vergleich zeitlich aufeinanderfolgender Spells identifiziert werden kann.

Über die vorhandenen Personen- und Regionalschlüssel können projektweise weitere Merkmale zeitabhängig aus den IAB-Forschungsdaten hinzu gespielt werden. So werden für Untersuchungen zur Aufstocker-Problematik oder zu Fragen der Aktivierung die integrierten Erwerbsbiografien der Leistungsempfänger aus der IEB genutzt. Über die Regionalschlüssel werden Merkmale des regionalen Arbeitsmarktes wie Arbeitslosenquoten, SGB-II-Quoten oder die regionale Ausstattung mit Kinderbetreuungsplätzen ergänzt.

58 Statistik zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II): <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII-Nav.html> und Analytik-Reports: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Analytikreports/Zentral/Monatliche-Analytikreports/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende-nav.html>.

Anhangtabelle B2.1

Liste der Merkmale im Administrativen Panel

BG-Merkmale	Personenmerkmale	Leistung pro Person
BG-Nummer pseudonym	Personen-Nummer pseudonym	Summe der Leistung (Anspruch) ohne Sanktion
BG-Typ	Datum Spell-Beginn	Summe der Leistung (Anspruch) nach Sanktion
Anzahl Personen in der BG	Datum Spell-Ende	Sanktionskennzeichen
Personen in der BG nach Regelsatzhöhe	Geburtsdatum	Regelleistung Sozialgeld
Geburtsdatum jüngste Person	Geschlecht	Regelleistung ALG2
Zusätzliche Personen im Haushalt der BG	Familienstand	Leistungen für die Unterkunft § 22
Regionalmerkmale der BG	Staatsangehörigkeit	Zahlung ALG II – Zuschlag § 24
Wohnort Ort-ID	Ausbildung	Zahlung Mehrbedarf alleinerziehend
Gemeindeschlüssel	Arbeitsuche-Status	Zahlung Mehrbedarfe, Einmalzahlungen und sonstige Zahlungen
Trägerdienststellen	Verfügbarkeit	Einkommen pro Person
Trägerart	Rolle in der BG	Einkommen aus Erwerbstätigkeit – brutto
Ost/West	Kennzeichen Erwerbsfähiger Leistungsberechtigter	Einkommen aus Erwerbstätigkeit – netto
Vollständiger Kreis	Ausschlussgrund	Einkommen aus Selbständigkeit – brutto
		Einkommen aus Selbständigkeit – netto
		Einkommen aus Unterhalt
		Einkommen aus Krankengeld
		Einkommen aus Rente
		Einkommen aus Kapitalvermögen
		Einkommen aus Vermietung und Verpachtung
		Einkommen aus Wohngeld
		Einkommen – sonstige

Organisation

Die Daten der Personen werden als „Spells“ organisiert, d. h. in Zeitabschnitten erfasst, in denen sich die Merkmale nicht ändern. Die „Leistungsspell“ der Personen werden nach den Bedarfsgemeinschaftsnummern zusammengefasst und ermöglichen so Zeitraum bezogene Auswertungen zur Höhe und Dauer des Leistungsbezugs, zu Veränderungen im Erwerbsstatus der Mitglieder und ihrer Einkommen.

Die Datenbasis des AdminP wird einmal jährlich aktualisiert, um den Leistungsbezug der Bedarfsgemeinschaften in der Stichprobe am aktuellen Rand fortzuschreiben und die Stichprobe um neue Bedarfsgemeinschaften zu ergänzen.

In der gegenwärtig vorliegenden sechsten Version des AdminP, die den Zeitraum Januar 2005 bis April 2012 abdeckt, wird die Leistungshistorie in der Grundsicherung mit 37,4 Millionen Datensätzen von 1,97 Millionen Personen in 1,04 Millionen Bedarfsgemeinschaften abgebildet. Daten aus dem Verfahren A2LL sind ab Januar 2005, Daten der kommunalen Träger⁵⁹ ab November 2005 enthalten.

(Un-)Vollständigkeit

Der Aufbau der Grundsicherungsstatistik der BA erfolgte parallel zur Einführung der operativen Systeme der Leistungsgewährung. Die Daten konnten jedoch nicht von allen Trägern rechtzeitig und vollständig bereitgestellt werden, sodass bei einigen Trägern in einzelnen Monaten „weiße Flecken“ geblieben sind, die anfangs die Datenlieferung ganzer Monate, später bestimmte Merkmale betraf. Ursachen für unvollständige Datenlieferungen waren:

- Im Jahr 2005: Verzögerungen bei der Übernahme der Leistungsfälle in die neuen Systeme;
- Verzögerungen bei der Implementierung der XSOZIAL-Schnittstelle bei Optionskommunen und bei kommunalen Leistungen in Jobcentern mit getrennter Trägerschaft;
- Datenausfälle in einzelnen Monaten bei Systemanpassungen;
- Ausfälle bei Merkmalen nach kurzfristigen Gesetzesänderungen, die zunächst durch „Umgehungslösungen“ implementiert wurden, z. B. bei den im Oktober 2005 modifizierten Freibeträgen bei Erwerbstätigkeit.

Nach den Prüfungen der BA-Statistik waren ab Januar 2005 die Datenlieferungen von 255 Kreisen/Trägern zumindest in den Eckzahlen des Leistungsbezugs vollständig. Bis 2012 verringerte sich die Zahl der Träger auf 219, die durchgehend in jedem Monat vollständige Daten liefern können. Durch Software-Umstellungen, Gebiets- und Organisationsreformen entstanden Lücken in einzelnen Monaten. Im Ergebnis führt der Ausfall von Datenlieferungen zu einer wechselnden Vollständigkeit des Datenmaterials, aus dem die Stichprobe des AdminP gezogen wurde.

Im Querschnitt können Datenausfälle durch Schätzungen und Hochrechnungen ausgeglichen werden, sodass verlässliche Bestandsstatistiken und Strukturergebnisse entstehen. Für Längsschnittanalysen auf Personen- und Bedarfsgemeinschaftsebene sind Ausfälle jedoch erheblich schwerer zu kompensieren. Liegen für einen Monat für einen Teil der Bedarfsgemeinschaften keine Leistungsinformationen vor, so ist a priori nicht zu unterscheiden, ob es sich um dauerhaften Leistungs-

⁵⁹ Optionskommunen und bei getrennter Trägerschaft die von den Kommunen erbrachten Leistungen für Kosten der Unterkunft.

bezug mit fehlender Monatsinformation oder um eine einmonatige Unterbrechung des Leistungsbezugs handelt.

Für die Analysen mit dem AdminP kann das Vollständigkeitsproblem projektbezogen gelöst werden durch:

- Beschränkung von Längsschnittanalysen auf die jeweils vollständigen Kreise/Träger;
- Hochrechnung der Ergebnisse aus vollständigen Kreisen auf das Bundesgebiet;
- Modellierung von zensierten Daten in Survivalanalysen;
- Imputation von fehlenden Merkmalen aus Nachbarmonaten.

Literatur

Buhr, Petra; Lietzmann, Torsten; Voges, Wolfgang (2010): Lange Wege aus Hartz IV? Zur Dynamik von Mindestsicherung unter dem Bundessozialhilfegesetz und dem SGB II. ZeS-Report 15 (1), S. 1–6.

Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Marwinski, Karen; Steinwede, Angelika (2006): Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005: Abschlussbericht zur methodischen Umsetzung. Repräsentative Querschnittbefragung zum IAB-Projekt „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Einführung des SGB II: Übergangsmuster, Strukturen und Folgen für die Betroffenen“ (135 S.). Bonn: infas.

Promberger, Markus; Achatz, Juliane; Hirsland, Andreas; Schnell, Rainer; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark; Wenzel, Ulrich; (2007): Neue Daten für die Sozialstaatsforschung: Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“. IAB-Forschungsbericht 12/2007, Nürnberg.

Anhang B3: Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS)

Mark Trappmann

Ziel von PASS ist es, Forscherinnen und Forschern am IAB ebenso wie externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern eine Datenbasis zur Verfügung zu stellen, mit der sich zentrale Fragestellungen der SGB-II-Forschung beantworten lassen. Die forschungsleitenden Fragen sind (vgl. Achatz et al. 2007):

1. Welche Wege führen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II?
2. Wie verändert sich die soziale Lage betroffener Haushalte im Leistungsbezug?
3. Wie verändern sich Einstellungen (z. B. Konzessionsbereitschaft) und Handlungsweisen (z. B. Suchintensität und Suchstrategien) betroffener Personen?
4. Wie häufig finden Interaktionen zwischen Grundsicherungsempfängern und Trägern der Grundsicherung statt, wie gestalten sich diese und welche Auswirkungen haben sie auf die Abgangschancen?
5. Welche Erwerbsverlaufsmuster oder Haushaltsdynamiken führen in den Bezug von Arbeitslosengeld II?

Das IAB hat in Kooperation mit Rainer Schnell (Universität Duisburg-Essen) ein Erhebungsdesign entwickelt, das aufgrund des komplexen Stichprobendesigns nicht nur eine hervorragende Datenbasis für die Beantwortung der eingangs genannten zentralen Fragen schafft, sondern darüber hinaus eine wichtige empirische Grundlage für die Arbeitsmarkt-, Armuts- und Sozialstaatsforschung in Deutschland darstellt (Schnell 2007; Rudolph und Trappmann 2007).

Da es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um eine haushalts- (bzw. bedarfsgemeinschafts-)bezogene Sozialleistung handelt, müssen die Haushaltskontexte von Leistungsempfängern berücksichtigt werden, um die individuellen und sozialen Folgen der Reform adäquat untersuchen zu können. Das PASS ist daher als Haushaltspanel mit jährlichem Erhebungsrhythmus konzipiert.

Befragungsinhalte

Bei der Erhebung wird zunächst der Haushaltsvorstand zu Themen, die den gesamten Haushalt betreffen (z. B. Haushaltszusammensetzung, Wohnen, Konsumgüterausstattung, Kinderbetreuung) befragt. Im Anschluss geben alle Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren in Personeninterviews Auskunft über ihre persönliche Lebenssituation (z. B. Erwerbsstatus, Einkommen, Gesundheit, soziale Netzwerke) sowie über Einstellungen (z. B. Lebenszufriedenheit, Konzessionsbereitschaft) und Verhaltensweisen (z. B. bei der Arbeitsuche). Eine zentrale Rolle spielen bei Befragten mit Grundsicherungsbezug Fragen zur subjektiven Einschätzung ihrer Kontakte zu den Trägern

dieser Leistung sowie Fragen zu Maßnahmeteilnahmen oder Sanktionen. Das jährlich erhobene Standardprogramm wird in jedem Jahr um Schwerpunktthemen ergänzt. Die bisherigen Schwerpunktthemen waren Altersvorsorge (Welle 3), soziale Beziehungsnetze (Welle 3 und 5), Gesundheit (Welle 3 und 6), Stellenannahme- und Mobilitätsbereitschaft (Welle 5), Persönlichkeitsmerkmale (Welle 5), Gerechtigkeits-erfahrungen (Welle 6) soziale Teilhabe von Kindern sowie das Bildungs- und Teilha-bepaket für Kinder und Jugendliche (Welle 6) und sportliche Aktivitäten (Welle 6). Einen Überblick über das Befragungsprogramm der ersten 6 Wellen gibt Anhangta-belle B.3.1:

Anhangtabelle B.3.1

Befragungsprogramm von PASS (Stand: Welle 6, 2012)

Sozio- Demografie	Ökonomische Situation	Soziale Situation	Arbeitslosigkeit & Leistungsbezug	Einstellungen & Persönlichkeit
<i>Haushaltsebene</i>				
Größe & Zusammensetzung Haushalt	Haushaltseinkommen	Wohnumfeld und Wohnkosten	ALG II (Beginn/ Ende, Bezugs- gründe ...)	
	Ersparnisse	Kinderbetreuung	o. a. Grund- sicherung	
	Schulden	Bildung und Teilhabe Kinder & Jugendliche (Welle 6)		
	Deprivation			
<i>Personenebene</i>				
Ausbildung	Erwerbsbiografie	Gesundheit	ALG I	Lebens- zufriedenheit
Migration	Erwerbseinkommen	Pflege-tätigkeiten	Trägerkontakte	Arbeits- orientierung
Soziale Herkunft	Renten, Pensionen	Soziale Netzwerke	Teilnahme an Maßnahmen (z. B. Ein-Euro- Jobs)	Vereinbarkeit von Familie & Beruf Geschlechterrollen
	Altersvorsorge (Welle 3)	Soziale Teilhabe	Arbeitsuche	Selbstwirksamkeit
		Sportliche Aktivitäten (Welle 6)	Gerechtigkeit: Erfahrungen & Einstellungen (Welle 6)	Persönlichkeit: Big Five (Welle 5)

Stichproben- und Erhebungsdesign

Die Ausgangsstichprobe des PASS setzt sich aus zwei Teilstichproben zusammen. Dabei handelt es sich zum einen um eine Stichprobe von SGB-II-Leistungsempfängern (Stichtagsstichprobe von Haushalten mit mindestens einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft), die aus Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit gezogen wird, zum anderen um eine Stichprobe der Wohnbevölkerung in Deutschland mit überproportionaler Berücksichtigung von Haushalten mit niedrigem sozialen Status. Es steht somit stets eine Vergleichsgruppe zur Verfügung, für die dieselben Konstrukte in derselben Erhebung gemessen werden. Da die Inklusionswahrscheinlichkeiten für alle Elemente der Grundgesamtheit bekannt sind, kann mithilfe von Hochrechnungsfaktoren sowohl jede Stichprobe einzeln auf die jeweilige Grundgesamtheit als auch die Gesamtstichprobe auf alle Haushalte der Wohnbevölkerung hochgerechnet werden (vgl. Rudolph und Trappmann 2007).

Die zum ersten Stichtag gezogene SGB-II-Stichprobe verliert im Zeitverlauf an Aktualität und Relevanz, da sie nach der ersten Welle nicht mehr auf die Gesamtheit aller aktuellen Grundsicherungsempfänger hochgerechnet werden kann. Daher wird diese jährlich um Neuzugänge zum Grundsicherungsbezug aufgefrischt, die zum Stichtag der aktuellen Welle, aber zu keinem der Stichtage der vorangehenden Wellen, Leistungen bezogen haben. Somit lassen sich alle Befragten, die (weiterhin) Grundsicherungsleistungen beziehen, auf alle aktuellen Grundsicherungsbezieher in Deutschland hochrechnen. Zudem können die Zugangsstichproben verwendet werden, um die Einflussfaktoren auf Zugänge zum Grundsicherungsbezug zu analysieren (vgl. Trappmann et al. 2010, 2011).

Feldarbeit und Fallzahlen

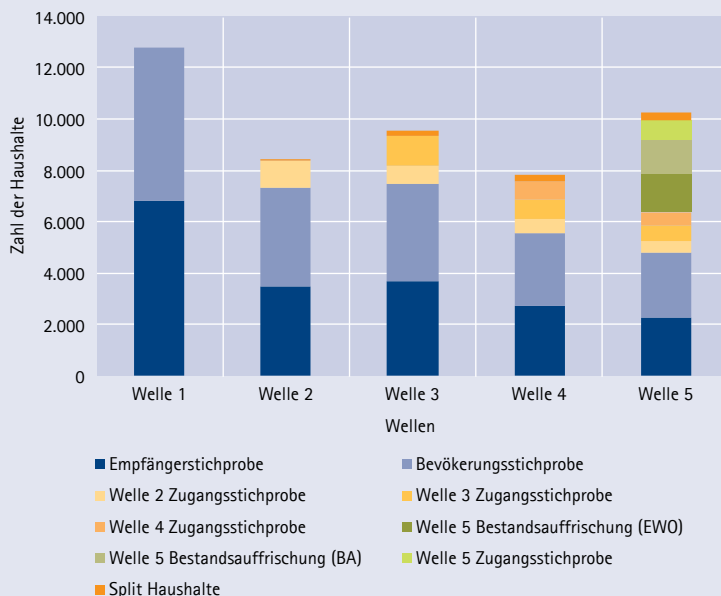
Die Erhebung wird in einer flexiblen Mischung aus telefonischer (CATI) und persönlich mündlicher (CAPI) Befragung durchgeführt. Damit wird eine Optimierung von Erreichbarkeit und Kooperationsbereitschaft unter Budgetrestriktionen angestrebt. Aufgrund der für Befragungen schwierigen Stichprobe mit erhöhten Anteilen gering qualifizierter Personen und Migranten wurde eine Reihe von Maßnahmen implementiert, die eine möglichst hohe Teilnahmequote garantieren sollen. Dazu gehören spezifische Interviewertrainings zum Umgang mit möglichen Einwänden ebenso wie monetäre Incentives für Befragte, fremdsprachige Interviews (russisch und türkisch) und intensive Recherchen und Panelpflegemaßnahmen vor und zwischen den Wellen (vgl. Trappmann et al. 2011).

Seit 2007 wird PASS jährlich mit anfänglich mehr als 12.000 Haushalten nach diesem Design erhoben. Die Feldarbeit der ersten drei Wellen wurde an TNS Infratest vergeben. Im Rahmen einer Neuausschreibung kam ab 2010 infas als neuer Partner für die Feldarbeit zum Zuge.

In Panelstudien gelingt es nie, alle Haushalte im Folgejahr erneut zu befragen. Ein Teil der Vorjahresbefragten fällt durch Tod oder Fortzüge ins Ausland (sogenannte neutrale Ausfälle) oder durch Nichterreichbarkeit oder Verweigerung der Teilnahme (systematische Ausfälle) aus. Trotz großer Bemühungen konnten in der PASS-Studie zwischen 20 (Welle 5) und 43 Prozent (Welle 2) der Haushalte in der Folgewelle nicht wiederbefragt werden. Zwar kehren etwa 20 Prozent dieser Haushalte in der übernächsten Welle zurück, dennoch führt dies auf Dauer zu einer deutlichen Abnahme der Stichprobengröße. Um dem damit einhergehenden Verlust statistischer Aussagekraft entgegenzuwirken, wurden vor Welle 5 sowohl die Bevölkerungsstichprobe als auch die Prozessdatenstichprobe aufgestockt (vgl. Berg et al. 2012, Abschnitt 6.1). Damit wurde die Zahl der insgesamt befragten Haushalte, die bis Welle 4 auf 7.848 gesunken war, in Welle 5 wieder auf 10.235 erhöht. Anhangabbildung B3.1 zeigt die Entwicklung der Fallzahlen in den ersten fünf Wellen auf Haushaltsebene.

Anhangabbildung B3.1

Entwicklung der Fallzahlen des PASS in den ersten 5 Wellen



Im Rahmen der Erhebung wird die Zustimmung zur Verknüpfung der individuellen Befragungsdaten mit Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit eingeholt: Die Zustimmungsquote liegt nach der 5. Welle bei 87,3 Prozent der befragten Personen unter 65 Jahren (ohne Schüler). Für einen Großteil der Befragten kann daher das Analysepotenzial durch die gemeinsame Verwendung von Prozess- und Befragungsdaten deutlich erhöht werden.

Datenzugang und Dokumentation

Derzeit sind die ersten 5 Wellen des PASS als Scientific Use File über das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB verfügbar. Auf der Website des FDZ (http://fdz.iab.de/de/FDZ_Individual_Data/PASS/Working_Tools.aspx) steht ausführliches Dokumentationsmaterial zur Verfügung. Nutzern wird insbesondere der User Guide (Bethmann und Gebhardt 2011) und der wellenspezifische Datenreport empfohlen (für Welle 5: Berg et al. 2012). Die Feldarbeit der 6. Welle wurde im September 2012 beendet. Der aufbereitete Scientific Use File der 6. Welle wird im Lauf des Jahres 2013 veröffentlicht.

Methodische Begleitforschung

In den vergangenen Jahren hat eine intensive methodische Begleitforschung zu PASS stattgefunden, die Datenqualität und Fehlerquellen in PASS umfassend untersucht. Dabei wurden insbesondere die Effizienzsteigerung durch Schichtung (Trappmann et al. 2009), die Selektivität der Zuspieldbereitschaft (Beste 2011; Sakshaug und Kreuter 2012), Item-Nonresponse (Jaenichen und Sakshaug 2012), Unit-Nonresponse (Schnell et al. 2010; Müller 2011; West und Little 2012) sowie dessen Zusammenhang mit Messfehlern (Kreuter, Müller und Trappmann 2010; Levenstein 2010) untersucht.

Ausblick

Eine Fortführung von PASS ist derzeit mindestens bis zum Jahr 2016 vorgesehen. Welle 7 (2013) wird neue Schwerpunkte zur Qualität von Beschäftigung, zu Stigmatisierung und Vorurteilen und zur Gedächtnisleistung enthalten. Zudem werden dort die Schwerpunkte zu Bildung und Teilhabe und sportlichen Aktivitäten fortgesetzt.

Literatur

- Achatz, Juliane; Hirsland, Andreas; Promberger, Markus (2007): Rahmenkonzept für das IAB-Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“. In: Promberger, Markus (Hrsg.): Neue Daten für die Sozialstaatsforschung. Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“. IAB-Forschungsbericht 12/2007, Nürnberg, S. 11–32.
- Berg, Marco; Cramer, Ralph; Dickmann, Christian; Gilberg, Reiner; Jesske, Birgit; Kleudgen, Martin; Bethmann, Arne; Fuchs, Benjamin; Trappmann, Mark; Wurdack, Anja (2012): Codebuch und Dokumentation des „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) – Datenreport Welle 5. FDZ-Datenreport 06/2012, Nürnberg.

- Beste, Jonas (2011): Selektivitätsprozesse bei der Verknüpfung von Befragungs- mit Prozessdaten: Record Linkage mit Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ und administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit. FDZ-Methodenreport 09/2011.
- Bethmann, Arne; Gebhardt, Daniel (Hrsg.) (2011): User Guide "Panel Study Labour Market and Social Security" (PASS), Wave 3. FDZ-Datenreport 04/2011 (en), Nürnberg, 111 S.
- Jaenichen, Ursula; Sakshaug, Joseph W. (2012): Multiple Imputation of Household Income in the First Wave of PASS. FDZ-Methodenreport 02/2012.
- Kreuter, Frauke; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark (2010): Nonresponse and Measurement Error in Employment Research: Making use of Administrative Data. *Public Opinion Quarterly* 74 (5), S. 880–906.
- Levenstein, Rachel (2010): Nonresponse and Measurement Error in Mixed-Mode Designs. Dissertation.
- Müller, Gerrit (2011): Wechsel des Erhebungsinstituts und Adressweitergabe mit Widerspruchsverfahren im IAB-Haushaltspanel PASS. Ein Praxisbericht. *MDA – Methoden Daten Analysen, Zeitschrift für Empirische Sozialforschung* 5 (2).
- Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark (2007): Design und Stichprobe des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS). In: Promberger, Markus (Hrsg.): *Neue Daten für die Sozialstaatsforschung. Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“*. IAB-Forschungsbericht 12/2007, Nürnberg, S. 60–101.
- Sakshaug, Joseph W.; Kreuter, F. (2012): Assessing the Magnitude of Non-Consent Biases in Linked Survey and Administrative Data. *Survey Research Methods*, 6 (2), S. 113–122.
- Schnell, Rainer (2007): Alternative Verfahren zur Stichprobengewinnung für ein Haushaltspanelsurvey mit Schwerpunkt im Niedrigeinkommens- und Transferleistungsbezug. In: M. Promberger (Hrsg.): *Neue Daten für die Sozialstaatsforschung. Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“*. IAB-Forschungsbericht 12/2007, Nürnberg, S. 33–59.
- Schnell, Rainer; Gramlich, Tobias; Mosthaf, Alexander; Bender, Stefan (2010): Using complete administration data for nonresponse analysis: The PASS survey of low-income households in Germany. *Proceedings of Statistics Canada Symposium 2010. Social Statistics: The Interplay among Censuses, Surveys and Administrative Data*.
- Trappmann, Mark; Christoph, Bernhard; Achatz, Juliane; Wenzig, Claudia; Müller, Gerrit; Gebhardt, Daniel (2009): Design and stratification of PASS. A new panel study for research on long term unemployment. IAB-Discussion Paper Nr. 05/2009.

- Trappmann, Mark; Müller, Gerrit; Bethmann, Arne (2011): Design of the study. In: A. Bethmann & D. Gebhardt (Hrsg.): User Guide "Panel Study Labour Market and Social Security" (PASS). Wave 3, FDZ-Datenreport 04/2011 (en), Nürnberg, S. 12–19.
- Trappmann, Mark; Gundert, Stefanie; Wenzig, Claudia; Gebhardt, Daniel (2010): PASS: a household panel survey for research on unemployment and poverty. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 130 (4), S. 609–622.
- West, Brady T.; Little, Roderick J. A. (2012): Non-response adjustment of survey estimates based on auxiliary variables subject to error. Journal of the Royal Statistical Society: Series C (Applied Statistics).

Anhang B4: Die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS)

Martina Rebien

Die Bedeutung der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS) liegt in der Gewinnung von Daten über den Umfang und die Struktur der Arbeitskräftenachfrage in Deutschland und den Verlauf von Stellenbesetzungen. Sie stellt eine einzigartige Datenquelle zur jährlichen Analyse des Verlaufs von Stellenbesetzungsprozessen dar. Unter anderen informiert sie über die Such- und Besetzungswege einschließlich des Einschaltungsgrads der Arbeitsvermittlung und über die Suchzeiten und die Gründe für Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen. Sie ermöglicht sowohl aktuelle Analysen als auch die Beobachtung von Veränderungen im Zeitverlauf.

Geschichte und Charakter der Studie

Die regelmäßigen Befragungen einer repräsentativen Auswahl von Betrieben und Verwaltungen begannen 1989 im vierten Quartal mit einem schriftlichen Fragebogen. Sie werden seitdem jährlich als Querschnittsbefragung wiederholt. Im Jahr 1992 erfolgte die Ausweitung der Erhebung auf Ostdeutschland, und im Jahr 2006 wurde die schriftliche Befragung im vierten Quartal durch telefonische Kurzinterviews im ersten, zweiten und dritten Quartal eines jeden Jahres ergänzt.

Das IAB verfolgt mit der schriftlichen Erhebung vier wesentliche Ziele:

- Bestimmung von Zahl und Struktur des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots unter Einschluss von Informationen zur wirtschaftlichen Lage und Entwicklung der befragten Betriebe,
- Untersuchung des Verlaufs von Stellenbesetzungsprozessen anhand detaillierter betrieblicher Angaben zum letzten Fall einer erfolgreichen Neueinstellung,
- Untersuchung der betrieblichen Einschätzung und Nutzung aktueller arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie
- Untersuchung des Umfangs, der Ursachen und der betrieblichen Auswirkungen von abgebrochenen Rekrutierungsversuchen.

Die in einer Zufallsstichprobe ausgewählten Betriebe bekommen zu Beginn des vierten Quartals einen mehrseitigen Fragebogen zugesandt. Die Feldzeit reicht bis Ende Dezember. Der Fragebogen umfasst sechs Seiten und ist in vier Abschnitte gegliedert:

- Hauptfragenteil zur Zahl und Struktur der offenen Stellen
- Sonderfragenteil zu aktuellen arbeitsmarktpolitischen Themen

- Letzter Fall einer erfolgreichen Stellenbesetzung in den letzten zwölf Monaten
- Letzter Fall einer abgebrochenen Personalsuche in den letzten zwölf Monaten

Besondere Berücksichtigung des SGB II

Im § 55 des SGB II (Wirkungsforschung) wird der Forschungsauftrag an das IAB beschrieben. Neben vier neu geschaffenen Forschungsbereichen entstanden am IAB sechs SGB-II-Arbeitspakete, die thematisch in bestehende Bereiche eingebunden wurden. Eines dieser Arbeitspakete betrifft die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. Deren Beitrag ist vor allem in ihrer betrieblichen Perspektive begründet und seit dem Jahr 2005 im Sonderfragenteil des Fragebogens integriert. Im Rahmen dieser Betriebsbefragung werden die betrieblichen Einschätzungen zu Themenaspekten im Bereich des SGB II erhoben. Die Erhebung umfasst Einblicke in die betrieblichen Wirkungen und Einschätzungen der Hartz IV-Reform und Einschätzungen zu Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser sowie Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante. Um ein weites Feld dieser Aspekte abdecken zu können, werden die entsprechenden Fragebogenteile variabel gehalten und Änderungen und Anpassungen in der Fragestellung nahezu jährlich vorgenommen.

Um dem Interesse für die Entwicklungen im SGB-II-Bereich gerecht werden zu können, wurde im Jahr 2005 neben dem sechsseitigen Fragebogen noch eine achtseitige Variante entwickelt. Dieser Fragebogen unterscheidet sich von der sechsseitigen Befragung durch einen speziellen Fragenteil zu den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs). Da solche Ein-Euro-Jobs vornehmlich in bestimmten Wirtschaftszweigen Verwendung finden, wird der achtseitige Fragebogen nur an Betriebe der Wirtschaftssektoren L-O (Klassifikation der Wirtschaftszweige 2003) bzw. O-Q und S (Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008) versendet. Der sechsseitige Fragebogen geht an die Betriebe der übrigen Sektoren, mit Ausnahme der Abschnitte „Dienstleistungen in privaten Haushalten“ und „Exterritoriale Organisationen“.

Stichprobe und Hochrechnung

Die für die Stichprobenziehung genutzte Grundgesamtheit der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots entstammt dem jeweils aktuell verfügbaren Adressenbestand der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit. In der Regel ist dieser zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung rund acht Monate alt. Darin sind alle Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten enthalten. Da sich die Arbeitsmärkte zwischen West- und Ostdeutschland beträchtlich voneinander unterscheiden, werden Stichproben separat für beide Regionen disproportional geschichtet nach 28 Wirtschaftszweigen (Klassifikation

der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003) bzw. 23 Wirtschaftszweigen (Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008) und sieben Betriebsgrößenklassen (Anzahl der SV-Beschäftigten) gezogen. Die Unterschiede zwischen dem ost- und dem westdeutschen Arbeitsmarkt zeigen sich u. a. darin, dass der Anteil an Betrieben mit offenen Stellen in Westdeutschland deutlich höher liegt. Deshalb wird für den Osten Deutschlands eine relativ größere Stichprobe gezogen.

Für die Wellen seit 2005 ergibt sich jeweils eine Bruttostichprobe von ca. 78.000 Betrieben. Weil sich die Befragungen bezüglich der Arbeitsgelegenheiten vor allem auf den öffentlichen Sektor konzentrieren, war eine Aufstockung der Stichprobe in diesem Bereich um ca. 10.000 Bruttofälle notwendig, damit die Ergebnisse repräsentativ und belastbar sind. Dieser Bereich wurde ausgewählt, da er die gesetzlichen Vorschriften für den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten am leichtesten erfüllen kann und hier der Großteil der Ein-Euro-Jobs angesiedelt ist (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009; Bellmann et al. 2006). Einschließlich der Stichprobenaufstockung, die seit 2005 vom BMAS finanziert wird, ergeben sich für diese Sektoren ca. 20.000 Bruttofälle.

Nach Ziehung der Bruttostichprobe erfolgt eine Bereinigung um Betriebe, die in den letzten Befragungen die Beteiligung explizit verweigert hatten. Außerdem werden aus der Stichprobe die doppelten und unvollständigen Adressen entfernt. Bei Filialbetrieben und öffentlichen Einrichtungen wird die Zahl der befragten Betriebe reduziert, um den Aufwand für die meist zentralen Personalstellen zu reduzieren. Die Versandstichprobe umfasst damit rund 2.000 Fälle weniger.

Um später repräsentative Ergebnisse zu erhalten, wird vom Erhebungsinstitut Economix Research & Consulting in München darauf geachtet, dass die Zellenbesetzung in der Wirtschaftszweig/Größenklassen-Matrix ausreichend groß ist. Dabei werden die zu erwartenden Antwortquoten, der zulässige Stichprobenfehler (fünf Prozent) sowie die maximale Fehlertoleranz für Stichprobenanteile (zehn Prozent) berücksichtigt.

In den Befragungen im vierten Quartal werden jeweils etwa 3,8 Prozent der deutschen Betriebe mit SV-Beschäftigten angeschrieben. Der Anteil der in der Stichprobe enthaltenen Betriebe schwankt über die Wirtschaftszweige. Dies ist u. a. Erfahrungen mit unterschiedlichen Rücklaufquoten in der Vergangenheit geschuldet. Um eine repräsentative Datenquelle zu erhalten, muss in Wirtschaftszweigen mit niedriger Rücklaufquote (Handel, Gastgewerbe, Verkehr/Nachrichtenübermittlung, Banken und Versicherungen) die Stichprobe größer sein.

Daneben weisen die Bereiche Chemie, Energie und Bergbau sowie die Öffentlichen Dienste bezogen auf die SV-Beschäftigten eine überdurchschnittlich hohe Abdeckung der Grundgesamtheit auf. Dies liegt daran, dass es in diesen Wirtschaftszweigen relativ wenige, jedoch vorwiegend große Unternehmen gibt. In

Verbindung mit der Sicherstellung einer ausreichenden Zellenbesetzung und der steigenden Auswahlwahrscheinlichkeit mit höherer Größenklasse führt dies dazu, dass ein Großteil dieser Betriebe angeschrieben wird. Daraus ergibt sich eine hohe Abdeckung der Grundgesamtheit in diesem Segment.

Der endgültige Rücklauf nach Versendung eines Erinnerungsschreibens beläuft sich im vierten Quartal auf zwischen 12.000 und 15.100 auswertbare Fragebögen, was einer Rücklaufquote (Zahl der verwertbaren Fragebogen im Verhältnis zur bereinigten Versandstichprobe) von etwa 20 Prozent entspricht. Im Erhebungsinstitut wird geprüft, ob die realisierten Stichproben eine hinreichende Zellenbesetzung aufweisen, um repräsentative Aussagen treffen zu können.

Die Hochrechnungsfaktoren werden in einem mehrstufigen vom Erhebungsinstitut entwickelten iterativen Verfahren ermittelt, das eine Hochrechnung auf die Grundgesamtheit der Betriebe mit SV-Beschäftigten und auf die Grundgesamtheit der SV-Beschäftigten in den Betrieben ermöglicht. Darüber hinaus wird ein multiplikatives Gewicht für erfolgreiche Neueinstellungen berechnet, das sich aus Betriebsgewicht und Zahl der Neueinstellungen zusammensetzt.

Literatur

Bellmann, Lutz; Hohendanner, Christian und Promberger, Markus (2006): Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben. Sozialer Fortschritt, Jg. 55, H. 8, S. 201–207.

Bundesagentur für Arbeit (2009): SGB II Arbeitshilfe AGH. Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II. Stand: Juli 2009.

Anhang B5: Qualitatives Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt – Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen“

Andreas Hirsland

Einleitende Bemerkung zum Forschungskontext

Die 2005 erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II stellt eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Weichenstellung dar, welche nicht nur das institutionelle Gefüge des Sozialstaats veränderte, sondern auch einem neuen Paradigma im Umgang mit unterstützungsbedürftigen (Langzeit-)Erwerbslosen zum Durchbruch verhalf. Mit der Reform einher gingen etwa die Schaffung neuer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (etwa die als „Ein-Euro-Jobs“ bekannt gewordenen Arbeitsgelegenheiten) oder die materielle Ausgestaltung der Grundsicherung nach einheitlichen Regelsätzen sowohl für die früheren Bezieher von Arbeitslosenhilfe als auch für die früheren Sozialhilfempfänger. Für letztere entfielen zahlreiche Sonderbedarfsregelungen, die in pauschalisierte Regelsätze einberechnet wurden. Insgesamt sollte die Ausgestaltung der passiven Grundsicherungsleistungen sowohl das Lohnabstandsgebot erfüllen als auch eine angemessene soziale und kulturelle Teilhabe gewährleisten. Die konzeptuell weitreichendste Änderung jedoch betraf das im Gesetz festgelegte Prinzip des „Förderns und Forderns“, welches das eigenverantwortliche Bemühen der Leistungsbezieher um eine möglichst schnelle Überwindung oder zumindest Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit in den Mittelpunkt rückte. Dies konnte, wo immer möglich, eine Erwerbsaufnahme gemäß abgesenkter Zumutbarkeitsschwellen bedeuten oder aber auch eine aktive Beteiligung an den gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, die ggf. auch durch Leistungskürzungen (Sanktionen) eingefordert wird. Mittels „passgenauer“, d. h. fallbezogener Hilfen, sollen Hilfebezieher aktiviert und Bezugsdauern verkürzt werden, zugleich aber auch angemessene soziale und kulturelle Teilhabe gewährleistet werden.

Da eine derartige Strategie zur Überwindung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Armutsbekämpfung an den Einzelnen ansetzt und auf deren Mitwirkung aufbaut, rückt sie die Betroffenen selbst in den Mittelpunkt – und dies nicht nur als Objekte der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Strategien, sondern gewissermaßen auch als „Mittel“ für deren Erfolg. Von daher gebührt innerhalb der vom § 55 SGB II geforderten Begleitforschung – neben der statistischen Wirkungsforschung – auch der Erforschung des „subjektiven Faktors“ besonderes Augenmerk. Insbesondere hierfür geeignet sind qualitative Forschungsmethoden, mit deren Hilfe sich auf Subjektebene Entwicklungen und Prozesse im Zusammenhang mit der fallbezogenen Anwendung von Aktivierungsstrategien des SGB II rekonstruieren lassen.

Das Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ – forschungsleitende Fragestellung

Das vor diesem Hintergrund Ende 2006 ins Leben gerufene qualitative Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt – Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen“ verfolgte mehrere Ziele:

- Erschließung integrationsfördernder und -hemmender Mechanismen des institutionellen Umgangs mit Hilfebedürftigkeit aus Sicht von Leistungsbeziehern, unter Berücksichtigung der Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit
- Erschließung lebensweltlicher Bedingungsfaktoren von Eigenverantwortlichkeit und Integration: soziale Lagen, Alltagsstrukturen, Identitäts- und Handlungsmuster bei Empfänger/-innen von Grundsicherungsleistungen
- Erfassung von Integrations- und Desintegrationsmustern und -dynamiken im Hilfebezug (Teilhabe und Prekarität).

Diese Ziele stehen in Zusammenhang mit lebenslauf- und biografiethoretischen Annahmen, die Veränderungen wie etwa den Eintritt in das Hilfesystem oder den Übertritt in Erwerbsarbeit als Statuspassagen auffassen. Dies stellt die Betroffenen vor besondere Herausforderungen und setzt sie zugleich besonderen Risiken aus. Entsprechende Bewältigungsformen wiederum stehen in engem Zusammenhang mit biografisch erworbenen (Handlungs-)Orientierungen und (Handlungs-) Wissen. Forschungsdesign und Erhebungsmethodik des qualitativen Panels sind daran orientiert.

Forschungsdesign

Der Beobachtung und Dokumentation der genannten Untersuchungsdimensionen, insbesondere in einem interventionistischen Umfeld (Einwirkung von „Fördern und Fordern“), angemessen ist ein Forschungsdesign, das es ermöglicht, deren Entwicklung im Zeitverlauf zu verfolgen und zu rekonstruieren. Daher wurde ein **qualitatives Längsschnittdesign** entwickelt, das auf Mehrfachinterviews mit Hilfebeziehern basiert.

Zielgruppe waren Personen in und am Rande der Hilfebedürftigkeit gemäß den Bedürftigkeitskriterien für den Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II. Das schloss in erster Linie Bezieher/-innen von „Hartz IV“ ein, aber auch Personen, die aufgrund ihrer Beschäftigungssituation oder ihres auslaufenden Bezugs von Arbeitslosengeld I dem Risiko ausgesetzt waren, im weiteren Untersuchungsverlauf auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein.

Diese Personen wurden in der von 2007 bis 2012 laufenden **Feldphase** insgesamt viermal in ungefähr jährlichem Abstand wiederholt interviewt. Außerdem wurden in Form von standardisierten Erhebungsbögen Angaben zu den jeweiligen sozio-ökonomischen Verhältnissen eingeholt und (kurze) Feldprotokolle erstellt.

Die **Interviewmethodik** orientierte sich an den in der qualitativen Sozialforschung verbreiteten Verfahren gering strukturierter Interviews. Erstinterviews bauten auf Techniken des biografisch-narrativen Interviews auf. Am Beginn steht ein Erzählimpuls, der den Befragten dazu anzuregen soll, eine möglichst freie und nicht durch Interviewerfragen unterbrochene Darstellung der Geschehnisse und Entwicklungen zu liefern, die aus seiner Sicht in die Lebenssituation zum Zeitpunkt des Erstinterviews (i. d. R. Bezug von Grundsicherungsleistungen) geführt haben. Erst im Anschluss daran erfolgten offene Nachfragen, die sich unmittelbar auf die Darstellung des Interviewten bezogen (zur Klärung unklarer Stellen bzw. zur weiteren Vertiefung) sowie themenzentriert auf die weitere Explikation der forschungsleitenden Fragestellungen zielten. Auch die Folgeinterviews umfassten einen narrativen Einstiegsteil – diesmal jedoch mit Fokus auf Geschehnisse seit dem jeweils vorangegangenen Interview sowie fallbezogene Nachfragen im Zusammenhang mit der Erstauswertung des jeweils vorangegangenen Interviews – und weitere themenzentrierte (exmanente) Nachfragen zu den forschungsleitenden Fragestellungen. Am Ende der Interviews wurden jeweils mittels eines Sozialstatistikbogens Informationen zu Einkommen, Haushalt und sozio-demografische Daten erhoben sowie ex post Feldprotokolle angefertigt.

Die Interviews aller vier Wellen sind in ihrer Grundstruktur ähnlich. Die themenzentrierten Nachfragen umfassen folgende Themenfelder:

Anhangtabelle B5.1

Themenfelder

	Begrüßung und Einführung Erzählimpuls	
Themenfelder	Arbeit	1. Erwerbsbiografie/Lebenslauf 2. Entwicklung Arbeitsvermögen/ Beschäftigungsfähigkeit
	Alltagsbewältigung	3. Aktuelle Lebenssituation: Deutungen, Bewältigungsformen, Veränderungen
	Soziales Umfeld, Wohlfahrtsproduktion	4. Soziale Nahbeziehungen: Beziehungsstrukturen, Netzwerke, Veränderungen
	Staat, Wohlfahrtsproduktion	5. Erfahrungen mit Institutionen 5a. Maßnahmenteilnahmen 5b. Beschäftigungszuschuss § 16e (Zusatzsample ab Welle 3)
	Subjekt, Selbstverständnis	6. Selbstbild, subjektive Bedeutung von Grund- sicherungsbezug und Beschäftigung, in Welle 4: Gesellschaftsbild und soziale Selbstpositionierung
		7. Zukunft: biografische Perspektiven/Pläne
	Sozialstatistik Nachfragen/Überprüfung Kontaktdaten	8. <i>in Welle 4: Bildung</i> 9. <i>in Welle 4: Selbstverortung in der Gesellschaft</i>

Die sozialstatistischen Daten wurden beim Erstinterview detailliert erhoben. In den Folgeinterviews wurden Ergänzungen, z. B. bei Veränderungen der Lebens- bzw. Erwerbsituation, vorgenommen. In Welle 4 wurde zudem vertiefend auf das Themenfeld „Bildung“ eingegangen, mit dem Ziel der Ergänzung und Vervollständigung der jeweiligen Bildungs- und Erwerbsbiografien. Neu in Welle 4 aufgenommen wurde das Themenfeld „Gesellschaftsbild und soziale Selbstpositionierung“, bei dessen Erhebung eine Kombination teilstandardisierter und offener Verfahren eingesetzt wurde. Anhand dreier vorgegebener graphischer Strukturmodelle der Gesellschaft (Pyramide = großer Unterschied zwischen wenigen „oben“ und vielen „unten“; „Zwiebel“ = mehrheitlich mittelschichtige Gesellschaft; flaches Rechteck = weitgehend egalitäre Gesellschaft) sowie der Möglichkeit, ein Strukturmodell selbst zu entwerfen, wurden die Interviewten aufgefordert, sich selbst innerhalb eines dieser Modelle zu positionieren und diese Wahl frei zu kommentieren sowie zu begründen.

Die in Welle 3 neu in das Sample aufgenommenen 20 Fälle mit geförderter Beschäftigung nach § 16e SGB II (Beschäftigungszuschuss) liefern eine Akzentverschiebung. Hier wurden im Rahmen des Erstinterviews zusätzlich der Zuweisungsprozess in die Maßnahmen, bisherige Erfahrungen mit dem geförderten Arbeitsverhältnis und Auswirkungen auf das Teilhabeerleben thematisiert. Im Folgeinterview der Welle 4 liegt der Fokus auf evaluierenden Reflexionen des Maßnahmeverlaufs und seinen Folgen für die Lebensführung und Teilhabeentwicklung.

Das **Sampling** der Fälle orientierte sich an dem in der qualitativen Forschung verbreiteten Prinzip der Fallkontrastivität, mit dem eine hohe Repräsentanz der in der sozialen Wirklichkeit anzutreffenden Fälle angestrebt wird, nicht jedoch deren zahlenmäßige (statistische) Repräsentativität. Gerade im Kontext einer explorativ angelegten Begleitforschung zum SGB II kann sich Kontrastivität nicht allein an individuellen Merkmalen ausrichten, sondern muss – etwa mit Blick auf Chancen der Erwerbsintegration – auch ökonomische (Arbeitsmarktlage und Beschäftigungschancen), institutionelle (differente lokale Strategien und Praktiken von Jobcentern) sowie soziokulturelle (mögliche Unterschiede in den Erwerbsorientierungen etwa zwischen neuen und alten Bundesländern) Faktoren einbeziehen. Den Ausgangspunkt des Sampling-Prozesses bildeten institutionell generierte Unterschiede der jeweiligen Falllagen, die sich aus Sonderbestimmungen für verschiedene Gruppen von Leistungsberechtigten ergaben. Dies betrifft etwa junge Erwachsene, Alleinerziehende und ältere Erwerbslose. Diese Entscheidung war aus forschungsökonomischen Gründen erforderlich. Auch regionale Unterschiede flossen in das ursprüngliche Sampling ein.

Gesampelt wurde in sieben Regionen bundesweit, unterschieden nach folgenden Kriterien: neue/alte Bundesländer, Stadt/Land, wirtschaftliche Lage. Entsprechend dieser Kriterien fanden die Erhebungen in einer östlichen Großstadt, einer süddeutschen Großstadt, einem strukturschwachen östlichen und nordwestdeut-

schen Landkreis, einer süddeutschen Mittelstadt sowie zwei weiteren westdeutschen Mittelstädten statt, darunter eine sog. Optionskommune. Für jeden dieser Samplingpoints wurde eine Erhebung von mindestens 12 Fällen angestrebt, die möglichst in Bezug auf administrative und biografische Kriterien variieren.

Das Ausgangssample der Welle 1 bestand aus insgesamt 106 Fällen. Hauptsächlich in Welle 3 kamen durch Aufstockungen weitere 46 Fälle hinzu. Insgesamt sind 29 Ausfälle zu verzeichnen, bei denen Folgeinterviews nicht oder nicht in jeder Welle realisiert werden konnten. Die meisten Ausfälle (17) entfallen auf die Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen; acht Ausfälle auf die Gruppe der Über-50-Jährigen und vier auf die der Unter-25-Jährigen. Zum Ausgleich dieser Abgänge wurde ein Ergänzungssample in Welle 3 gezogen, das zusätzlich 20 durch den Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II geförderte Personen umfasst. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zusammensetzung und Entwicklung des Ausgangssamples der Welle 1 im Untersuchungsverlauf (Spalten W1 bis W4) sowie die Zusammensetzung des gesamten Samples (Status bei Erstinterview) einschließlich der im Untersuchungsverlauf vorgenommenen Sampleaufstockungen:

Anhangtabelle B5.2

Samplezusammensetzung

Merkmale Interviewte		W1 (Ausgangssample/Erstinterview)		W2 (Folgeinterview)		W3 (Folgeinterview)		W4 (Folgeinterview)		Erstinterviews Insgesamt (inkl. Ergänzungen)	
Anzahl (N)/Prozentuiert (%)		106	100	94	100	86	100	81	100	152	100
Alter	unter 25	14	13,2	11	1,7	3	3,5	2	2,5	17	11,2
	25 bis 49	54	50,9	55	58,5	49	57,0	45	55,6	82	53,9
	über 50	38	35,8	28	29,8	94	39,5	34	42,0	53	34,9
Geschlecht	männlich	58	54,7	52	55,3	49	57,0	45	55,6	87	57,2
	weiblich	48	45,3	42	44,7	37	43,0	36	44,4	65	42,8
Schulabschluss	ohne	4	3,8	3	3,2	3	3,5	2	2,5	4	2,6
	niedrig	31	29,2	28	29,8	26	30,2	24	29,6	45	29,6
	mittel	43	40,6	36	38,3	31	36,0	30	37,0	63	41,4
	hoch	28	26,4	27	28,7	26	30,2	25	30,9	40	26,3
Beruflicher Abschluss	ohne	20	18,9	17	18,1	13	15,1	13	16,0	31	20,4
	mittel	64	60,4	57	60,6	51	59,3	49	60,5	90	59,2
	hoch	22	20,8	20	21,3	22	25,6	19	23,5	31	20,4

Fortsetzung Anhangtabelle B5.2											
Merkmale Interviewte		W1 (Ausgangs- sample/Erst- interview)		W2 (Folge- interview)		W3 (Folge- interview)		W4 (Folge- interview)		Erstinterviews Insgesamt (inkl. Ergänzungen)	
Erwerbs- status	arbeitslos	42	39,6	38	40,4	27	31,4	27	33,3	56	36,8
	arbeitslos + Zuverdienst	11	10,4	8	8,5	10	11,6	4	4,9	13	8,6
	AGH	34	32,1	11	11,7	11	12,8	8	9,9	36	23,7
	ABM	6	5,7	5	5,3	2	2,3	1	1,2	6	3,9
	16e	0	0,0	1	1,1	1	1,2	3	3,7	20	13,2
	svpfl.	6	5,7	24	25,5	28	32,6	27	33,3	12	7,9
	selbständig	0	0,0	1	1,1	1	1,2	3	3,7	0	0,0
	geringfügig	5	4,7	2	2,1	4	4,7	4	4,9	6	3,9
	Ausbildung	1	0,9	3	3,2	0	0,0	2	2,5	1	0,7
	Rentner	1	0,9	1	1,1	2	2,3	2	2,5	2	1,3
Leistungs- bezug	ALG I	5	4,7	0	0,0	2	2,3	2	2,5	6	3,9
	ALG II	85	80,2	59	62,8	44	51,2	36	44,4	101	66,4
	ALG II aufstockend	6	5,7	7	7,4	4	4,7	4	4,9	17	11,2
	SGB XII	0	0,0	0	0,0	1	1,2	3	3,7	1	0,7
	nein	10	9,4	28	29,8	35	40,7	36	44,4	27	17,8
Private Lebens- situation	alleinstehend	38	35,8	29	30,9	31	36,0	31	38,3	49	32,2
	geschieden/ getrennt	19	17,9	17	18,1	17	19,8	11	13,6	29	19,1
	in Partnerschaft	19	17,9	20	21,3	15	17,4	18	22,2	38	25,0
	verheiratet	30	28,3	28	29,8	23	26,7	21	25,9	36	23,7
Kinder	ja	65	61,3	57	60,6	55	64,0	51	63,0	94	61,8
	nein	41	38,7	37	39,4	31	36,0	30	37,0	58	38,2
Wohn- situation	alleine	41	38,7	34	36,2	40	46,5	39	48,1	64	42,1
	alleinerziehend mit Kind(ern)	19	17,9	15	16,0	13	15,1	10	12,3	26	17,1
	bei Eltern/Elternteil lebend	3	2,8	3	3,2	1	1,2	3	3,7	8	5,3
	bei Kindern	1	0,9	1	1,1	1	1,2	0	0,0	1	0,7
	mit Partner und Kind(ern)	23	21,7	21	22,3	16	18,6	16	19,8	28	18,4
	mit Partner/-in (BG)	12	11,3	12	12,8	12	14,0	13	16,0	17	11,2
	obdachlos	2	1,9	1	1,1	0	0,0	0	0,0	2	1,3
	WG	5	4,7	7	7,4	3	3,5	0	0,0	6	3,9

Interviewkorpus

Der entstandene Interviewkorpus umfasst insgesamt 455 Interviews, darunter 152 Erstinterviews und 303 Folgeinterviews. Die Interviewdauer streut zwischen 22 und 240 Minuten, wobei es sich bei dem Minimalwert um einen Ausreißer handelt. Die durchschnittliche Interviewdauer für alle Interviews beträgt rund 108 Minuten. Einen detaillierten Überblick gibt folgende Tabelle:

Anhangtabelle B5.3

Durchschnittliche Interviewdauer nach Wellen und Interviewtyp

Ausgangssample	Durchschnittliche Interviewdauer (Minuten)
Welle 1 (Erstinterview)	9
Welle 2 (Folgeinterview)	82
Welle 3 (Folgeinterview)	105
Welle 4 (Folgeinterview)	102
Ergänzungssample	
Welle 3 (Erstinterview)	124
Welle 4 (Folgeinterview)	114

Im Zusammenhang mit der Panelstruktur des Datensatzes ist auch die Anzahl der realisierten Fälle relevant. Zu unterscheiden ist zwischen vollständig realisierten Fällen (Interviews in allen vier Wellen) und teilweise realisierten Fällen (Interviews erfolgten nicht in allen vier Wellen). Von den 106 in der ersten Welle interviewten Personen konnten 81 bis in die vierte Welle weiterverfolgt werden (vgl. Anhangtabelle B.5.2). Jedoch war es nicht möglich, sämtliche dieser 81 Personen auch durchgängig in allen vier Wellen zu interviewen. Für die 106 Personen des Ausgangssamples aus Welle 1 ergab sich daher die in Anhangtabelle B5.4 dargestellte Verteilung der Befragungshäufigkeit:

Anhangtabelle B5.4

Befragungshäufigkeit im Panelverlauf

Ausgangssample Welle 1	N=106
Nur Erstinterview	9
Erst- und 1 Folgeinterview	11
Erst- und 2 Folgeinterviews	12
Erst- und 3 Folgeinterviews	74
Ergänzungssample Welle 3	N=44
Nur Erstinterview	1
Erst- und Folgeinterview	43

Kurzfassung

Acht Jahre nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 zieht das IAB erneut Bilanz. Der Bericht fasst die Ergebnisse aus der SGB-II-Forschung des IAB in den Jahren 2009 bis 2012 zusammen und stellt die Befunde in einen größeren Zusammenhang. Der Stand des Wissens zur Struktur und Dynamik im Leistungsbezug wird ebenso dargelegt wie die Erkenntnisse zum Prozess der Aktivierung und der Betreuung. Zudem präsentiert der Band Forschungsbefunde zu den Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sowie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Reformen.

Die Autoren zeigen auf, wo die Grundsicherung heute steht und wo – aus Sicht der Forschung und der Praxis – die künftigen Herausforderungen liegen.